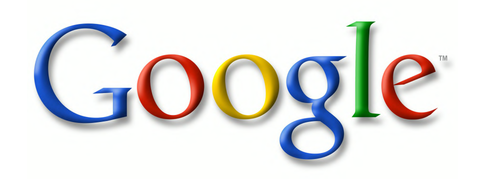
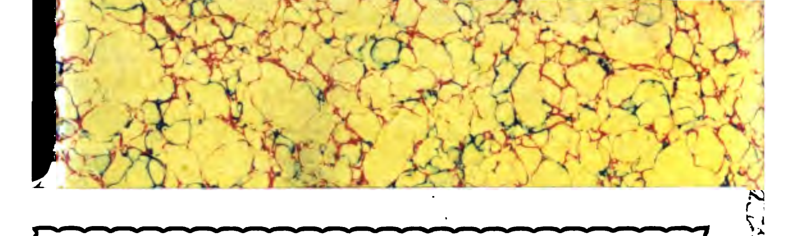
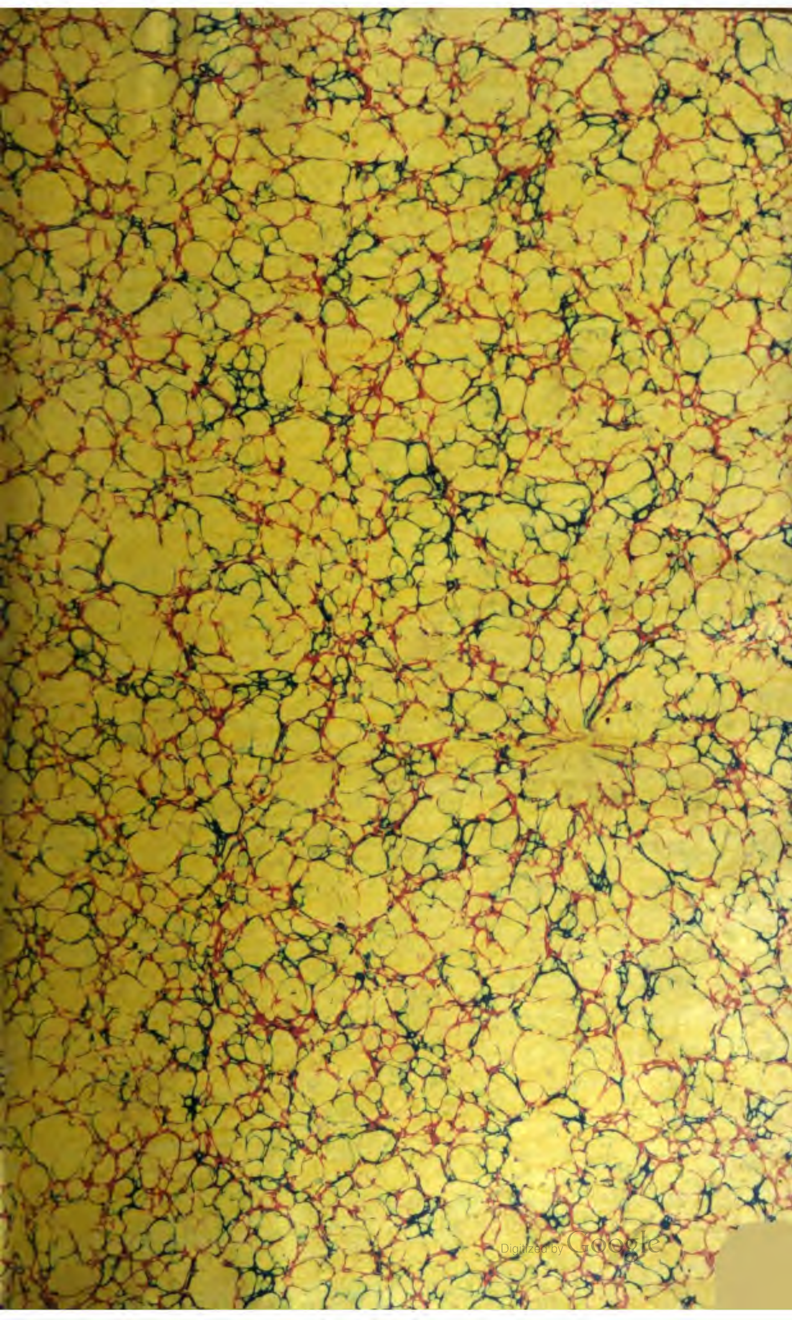



UC-NRLF
$B 269 980
Digitized by Google





HISTOIRE

DE LA

CONSTITUTION DE 1852

HISTOIRE

DE LA

CONSTITUTION DE 1852

SON DÉVELOPPEMENT ET SA TRANSFORMATION

PAR

CUCHEVAL-CLARIGNY
Rédacteur en Chef de la *Presse*

Vis consili expers mole ruit sua
HORACE, Odes, III.

PARIS
A. SAUTON, LIBRAIRE-ÉDITEUR
8, RUE DES SAINTS-PÈRES, AU PREMIER.

1869

I.

ESPRIT GÉNÉRAL DE LA CONSTITUTION

DE 1852

La Constitution de 1852, ainsi que son auguste auteur s'est plu lui-même à le proclamer, emprunte ses éléments essentiels à la Constitution de l'an VIII, et comme l'œuvre de Sieyès, tout en conservant les formes et les apparences de la liberté, elle remet aux mains d'un seul un pouvoir à peu près sans limites.

Le premier Consul, en se saisissant de tous les pouvoirs, obéissait à l'instinct de son génie dominateur. Il avait pour excuses l'immensité de la

tâche qu'il avait à accomplir, les facultés incomparables qu'il allait consacrer à l'organisation de la société nouvelle, le vœu de la nation lasse d'expériences sanglantes et d'essais infructueux, enfin, l'échec irréparable de tous les systèmes successivement appliqués. Notre organisation départementale était à peine ébauchée : les administrations publiques, qui étendent aujourd'hui sur tout le territoire leur réseau serré, n'existaient pas encore, et chacune d'elles, avant de devenir un instrument de despotisme, commença par être un bienfait. Si le premier Consul se trouva seul et sans contre-poids en France, c'est que rien de ce qui avait été n'existait plus, rien de ce qui devait être n'existait encore ; plus d'Etats ni d'assemblées de province et pas encore de conseils généraux ; plus de parlements, et pas encore de magistrature inamovible ; plus de clergé, plus de corps enseignant : rien de ce qui emprunte une vitalité propre à la force des intérêts matériels ou à la puissance des idées. Il était destiné pour un long temps à ne

voir autour de lui que des œuvres de son génie.

Tout autre était la situation de la France en 1852. Les quatre années qui séparent le 24 février 1848 du 2 décembre 1851 ne se peuvent en rien comparer aux dix années douloureuses et terribles qui précédèrent la promulgation de la Constitution de l'an VIII. Un trône s'était écroulé, des ruines individuelles s'étaient accumulées, mais l'édifice social était demeuré intact. Aucune atteinte sérieuse n'avait été portée à notre organisation administrative, judiciaire, financière ; aucun rouage n'avait cessé de fonctionner.

Ce fut donc une société complétement organisée que la Constitution de 1852 mit entre les mains du président de la République. Celui-ci héritait non seulement de toutes les prérogatives du premier Consul, mais de tout ce que cinquante ans de perfectionnements successifs avaient ajouté à la puissance et à l'énergie de notre centralisation administrative. Par le choix des ministres, qui ne

dépendaient que de lui seul, il disposait souverainement de toutes les ressources matérielles et de toutes les forces vives du pays. L'avenir de 400,000 fonctionnaires était à sa discrétion : tous les agents de l'Etat devenaient donc les instruments passifs de sa volonté.

« Le président de la République, dit l'art. 6, est le chef de l'Etat, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. » Les articles suivants lui attribuent l'initiative des lois qui n'appartient qu'à lui seul, le droit de faire grâce, la sanction et la promulgation des lois et sénatus-consultes, le droit enfin de déclarer l'état de siége, c'est-à-dire de suspendre toutes les lois, sauf à en référer au Sénat.

Que manque-t-il à ces prérogatives si étendues pour les égaler au pouvoir des despotes les plus absolus ? Le droit de modifier l'impôt et de dispo-

ser des deniers de l'Etat. Cette lacune ne tarda pas à être comblée : le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 donna force de loi aux modifications de tarifs stipulées dans les traités de commerce conclus par l'Empereur; il attribua au souverain le droit d'ordonner par décrets des travaux publics et d'appliquer à ces travaux des crédits extraordinaires; enfin, en décidant que le budget serait voté par ministère, il rendit illusoire le contrôle du Corps législatif sur les finances publiques.

Où pouvait se trouver le contre-poids de cet immense pouvoir? Etait-ce dans le Sénat, nommé par l'Empereur, convoqué et prorogé par lui, dont l'initiative avait besoin de l'approbation impériale, dont les sénatus-consultes ne devenaient valides que par la sanction et la promulgation du chef de l'Etat? Etait-ce dans le conseil d'Etat, instrument principal de l'administration du prince? Etait-ce dans le Corps législatif? Sans doute, cette assemblée n'était pas réduite comme le Corps

législatif de l'an VIII, à voter silencieusement les lois sans avoir le droit de les discuter ; elle discutait les lois, mais elle ne pouvait les amender qu'avec l'agrément du conseil d'Etat, c'est-à-dire avec l'assentiment du gouvernement lui-même. Le veto qu'elle conservait sur les lois qui lui étaient apportées la distinguait seul d'un simple bureau d'enregistrement.

A défaut de contre-poids dans les pouvoirs publics, l'autorité illimitée du chef de l'Etat rencontrait-elle au moins le contrôle de l'opinion ? Non ; le législateur de 1852 n'avait pas épargné cette liberté de la presse à l'aide de laquelle Burke se faisait fort de reconquérir toutes les autres. Il ne s'était pas borné de soumettre à des restrictions rigoureuses l'expression des opinions politiques ; il avait préparé l'absorption inévitable et la concentration entre ses mains de tous les organes de la publicité. Aucun journal ne pouvait se fonder sans l'autorisation du gouvernement ; aucun journal ne pouvait changer de propriétaire ou de

rédacteur en chef sans cette même autorisation; il s'en suivait nécessairement que, dans un laps de temps facile à prévoir, il n'existerait plus de journal qu'entre les mains des hommes auxquels le gouvernement croirait pouvoir laisser la faculté d'écrire.

C'est ainsi qu'un mécanisme savant enserrait la Société française tout entière. Assurément, pour qui réfléchit à l'omniprésence et à la toute puissance de notre bureaucratie, jamais despotisme plus absorbant et plus irrésistible ne fut étendu sur une nation. Il a fallu, pour n'en pas sentir plus durement le fardeau, la douceur de nos mœurs, qui tempère jusqu'au pouvoir lui-même, l'excessive liberté laissée à la vie privée, la mollesse inhérente à toute civilisation avancée, et les illusions d'une prospérité aussi brillante qu'éphémère.

Nul moyen ne s'offrait d'ailleurs à l'esprit pour desserrer les mailles du réseau qui tenait la France captive. Aucune initiative ne pouvait se produire

en dehors du prince : les pouvoirs publics ne pouvaient être mis en action que par lui.

Ce fut précisément cette initiative du prince qui s'exerça et qui porta les premières atteintes à la Constitution de 1852.

Comment le chef de l'Etat fut-il amené à revenir sur son œuvre ? A notre avis, ce fut par le silence et le vide que la concentration excessive du pouvoir entre ses mains faisait autour de lui.

C'est la conclusion qui résultera, croyons-nous, de l'examen auquel nous allons soumettre les institutions impériales, en retraçant les transformations que chacune d'elles a subies.

II.

LE CONSEIL D'ÉTAT

Dans la Constitution de 1852 comme dans la Constitution de l'an VIII, l'unique force motrice est le chef du pouvoir exécutif; mais le ressort principal du gouvernement est le conseil d'Etat.

On n'a point accordé une attention suffisante à cette conception originale et profonde qui, pour prévenir les conflits, interpose entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif un corps participant de tous les deux, et destiné à être tout à la fois l'auxiliaire et le modérateur du prince, l'auxiliaire et le modérateur du Corps législatif.

Aucun gouvernement n'a jamais revendiqué le pouvoir de faire le mal : c'est au nom de ses bonnes intentions, c'est pour faire le bien plus promptement et plus sûrement que tout pouvoir réclame, avec une sincérité parfaite, une extension de ses prérogatives. En 1852, les assemblées n'étaient pas en faveur : on rendait les Chambres de la monarchie de Juillet responsables de la chute de Louis-Philippe ; les discussions stériles, les contradictions et l'impuissance finale des assemblées républicaines avaient achevé de discréditer le pouvoir parlementaire. Il semblait avéré que la source principale, sinon unique, de toutes nos révolutions eût été l'exagération du pouvoir des assemblées électives. Les mêmes impressions avaient régné en l'an VIII, et les splendeurs du Consulat et de l'Empire semblaient démontrer que si l'on voulait reconstituer en France un gouvernement fort et doué d'une activité féconde, il fallait chercher le remède où Sieyès l'avait trouvé, dans une séparation absolue

du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il fallait limiter exclusivement le rôle de la représentation nationale au vote des lois et de l'impôt, et mettre des obstacles insurmontables à ce que la future Chambre élective pût, à l'exemple de ses devancières, s'immiscer indûment dans les détails de l'administration, et usurper sur la mission et les droits du gouvernement.

Est-ce à dire que le législateur de 1852 ait songé à attribuer soit au prince, soit aux ministres du prince, une autorité discrétionnaire, le droit de tout faire sans avoir à prendre conseil et sans avoir à compter avec personne ? Sa seule préoccupation était de défendre ce qu'il regardait comme le domaine légitime du pouvoir exécutif contre les usurpations d'un pouvoir incompétent, et il croyait avoir pris des garanties suffisantes pour une bonne conduite des affaires et une administration libérale et modérée, en imposant au gouvernement la coopération d'un corps éminent, où il annonçait l'intention de faire

entrer les hommes les plus distingués par leurs lumières et leur expérience.

Le conseil d'Etat, en effet, n'avait pas pour unique mission de préparer et de défendre les lois : il était, en outre, chargé « de rédiger les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration. » Il ne devait donc pas être possible aux ministres d'apporter des modifications sérieuses à notre organisation administrative, de changer soit la condition des personnes, soit la conduite des choses, sans le concours, et, par conséquent, sans l'assentiment du conseil d'Etat. Le corps était associé encore plus étroitement à l'administration par la préparation du budget, qu'il discutait et qu'il votait article par article, avant de l'aller défendre devant la Chambre élective. Le conseil d'Etat, par cette élaboration du budget, pénétrait dans tous les détails de l'administration, et pouvait se faire rendre un compte minutieux de tout changement accompli

ou proposé et de toute augmentation de dépense. Lorsque le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 eut disposé que le Corps législatif voterait le budget par ministère, que « la répartition par chapitre du crédit accordé pour chaque ministère serait réglée par décret de l'Empereur, rendu en conseil d'Etat, » il sembla que le conseil d'Etat fût devenu le véritable et l'efficace contrôleur de l'emploi des deniers publics. Tout acte d'administration, se traduisant soit par un règlement, soit par une dépense, était nécessairement soumis à son assentiment préalable. On pouvait donc croire que le contrôle n'était pas supprimé par la Constitution de 1852 ; qu'il était simplement déplacé, et que les agents du pouvoir exécutif rencontreraient dans le sein du conseil d'Etat une censure aussi vigilante et plus compétente que dans les anciennes assemblées électives, et qu'on aurait les avantages d'une surveillance efficace en échappant aux conflits de pouvoirs.

Partageant l'administration avec le pouvoir

exécutif, le conseil d'Etat, émanation directe du prince, devait partager également avec les élus du pays la puissance législative. Aucune loi n'arrivait à la Chambre élective que par son intermédiaire et après avoir reçu de lui sa forme définitive. S'il ne pouvait ni provoquer ni déterminer la présentation d'une mesure, il pouvait, une fois qu'il était saisi, remanier profondément les propositions du gouvernement, y introduire des principes nouveaux et exercer ainsi une initiative refusée au Corps législatif, dont les amendements tombaient devant son veto. Le conseil d'Etat ne se bornait donc pas à rédiger les lois, il avait le pouvoir de mettre son œuvre à l'abri de tout changement, et le Corps législatif sanctionnait les lois plutôt qu'il ne les faisait.

§

Il est facile de démêler les avantages qu'on avait cherché à s'assurer par cette organisation

ingénieuse mais compliquée. Il semblait que le conseil d'Etat dût être le tombeau des chimères administratives, des utopies mal digérées, des propositions impraticables. Si un ministre projetait d'introduire, soit dans la législation, soit dans l'organisation d'un service public, des changements inopportuns ou pleins d'inconvénients, ses propositions devaient succomber à huis clos devant l'opposition du conseil d'Etat, sans éclat et sans publicité, par conséquent sans que le prestige du gouvernement reçût aucune atteinte. Si le projet ministériel contenait un principe fécond, le conseil d'Etat dégageait ce principe des erreurs qui pouvaient l'entourer; il en cherchait l'application pratique, et il en faisait sortir une loi qu'il venait défendre devant le Corps législatif. S'il arrivait alors que la loi fût repoussée par l'assemblée élective, l'échec était pour le conseil d'Etat, qui avait fait de cette loi son œuvre, en lui donnant la forme définitive et en se chargeant de la défendre. S'il fallait maintenir un article de loi malgré la

résistance du Corps législatif, et, en repoussant les amendements de cette assemblée, la mettre dans l'alternative d'accepter des dispositions auxquelles elle répugnait, ou de rejeter une loi qui pouvait être nécessaire, la responsabilité de cette exécution morale incombait au conseil d'Etat; et le ressentiment qui en pouvait subsister ne devait pas remonter au gouvernement.

Ainsi : dans la première phase d'élaboration d'une loi, la lutte était entre les ministres et le conseil d'Etat; dans la seconde, elle s'établissait entre le conseil d'Etat et le Corps législatif : dans aucun cas, le pouvoir exécutif ne se trouvait en contact direct et en opposition avec le pouvoir législatif : il ne pouvait donc surgir de conflit ni d'animosité entre eux, et il ne pouvait davantage y avoir empiétement de l'un sur l'autre.

Cette organisation créait aux conseillers d'Etat un rôle délicat, laborieux, mais brillant et bien fait pour tenter les hommes de mérite. Etre tour à tour les censeurs et les défenseurs des proposi-

tions ministérielles, être assurés par là d'un grand crédit dans toutes les administrations, être initiés les premiers à toutes les affaires, les étudier et les discuter à fond, et acquérir ainsi une expérience pratique et des connaissances spéciales qui devaient désigner au choix du prince pour les hauts emplois; enfin, porter la parole devant le Corps législatif avec tous les avantages que la pratique des assemblées et la connaissance approfondie de la matière devaient donner sur des contradicteurs moins bien préparés, cumuler le renom d'orateur avec l'autorité de l'homme d'affaires, telle était la perspective qui semblait s'ouvrir devant les membres du conseil d'Etat.

Pourquoi la théorie n'a-t-elle pu devenir la réalité? Pourquoi le conseil d'Etat n'a-t-il pas joué le rôle considérable auquel il était destiné? Pourquoi, au contraire, ce rôle a-t-il été en diminuant d'importance? C'est ici qu'éclatent tous les inconvénients des pouvoirs illimités, que rien ne défend contre leurs propres entraînements.

A quelle condition le conseil d'Etat pouvait-il efficacement remplir sa mission de contrôleur des administrations publiques? A la condition d'être absolument indépendant de ceux qui dirigeaient ces administrations, et d'être soutenu par le prince contre ses propres ministres.

A quelle condition garderait-il aux yeux du Corps législatif et devant l'opinion publique le prestige qui était le principal fondement de son autorité? A la condition qu'on ne restreindrait pas son rôle, que ni son personnel ni ses attributions ne seraient effacés.

Ces deux conditions ont manqué au conseil d'Etat. Il n'a pu conserver ni l'indépendance ni l'autorité indispensables pour remplir la double mission que la Constitution de 1852 lui assignait.

A raison de la part que le conseil d'Etat devait prendre à l'administration, le législateur de 1852 avait jugé nécessaire que ce corps fût une émanation du pouvoir exécutif; mais il ne s'était pas borné à édicter que les conseillers d'Etat seraient

nommés par le prince, il avait voulu qu'ils fussent révocables par lui. Peut-être l'inamovibilité aurait-elle donné au conseil d'Etat trop de puissance et l'aurait-elle enhardi à mettre trop complétement la main sur l'administration à laquelle il aurait pu imposer une direction sans encourir aucune responsabilité. Néanmoins, le droit de révocation, inscrit dans la Constitution, devait demeurer purement comminatoire : et à moins de forfaiture ou d'indignité évidente, il ne pouvait recevoir d'application qui ne portât une atteinte funeste au prestige et à l'autorité morale du conseil d'Etat.

Il arriva, cependant, que ce droit de révocation fut exercé assez peu de temps après la mise en vigueur de la Constitution, et dans des circonstances bien propres à frapper vivement l'opinion publique.

Le représentant des princes de la maison d'Orléans résistait à la destination que le préfet de la Seine entendait donner au parc de Neuilly,

dont la ville de Paris s'était rendue acquéreur. Le préfet de la Seine ayant décliné la compétence des tribunaux civils à prononcer sur des actes administratifs, le litige dut être porté devant le conseil d'Etat jugeant au contentieux. Il semblait remettre en question sinon la validité d'un décret présidentiel, au moins quelques-unes des conséquences de cet acte. M. Baroche, président du conseil d'Etat, usa de son droit de présider en personne la section du contentieux. A la suite d'une discussion approfondie, la section se trouva également partagée, neuf conseillers votant dans chaque sens, et ce fut la voix prépondérante de M. Baroche qui détermina l'arrêt en faveur du préfet de la Seine. Le maître des requêtes qui remplissait l'office de ministère public, M. Reverchon, et le conseiller qui avait fait le rapport, M. Cornudet, avaient conclu tous les deux contre le préfet. Le 1er août 1852 parut au *Moniteur* un décret qui visait l'art. 48 de la Constitution, et donnait des successeurs à MM. Cornudet et Reverchon

Cet acte produisit une émotion d'autant plus profonde que le conseil d'Etat avait délibéré et statué au contentieux, comme tribunal administratif jugeant en dernier ressort; et que les deux membres frappés de révocation pouvaient considérer qu'ils n'avaient fait acte ni de politique ni d'administration, qu'ils avaient agi en leur capacité judiciaire, comme magistrats tenus de décider suivant leur conscience. La mesure qui les atteignit ne prouva pas seulement que le droit de révocation inscrit dans la Constitution ne demeurerait pas une lettre morte, elle montra d'une façon éclatante que le conseil d'Etat aurait tort de se croire une autorité et une vitalité propres, et que ce corps était uniquement un ressort de gouvernement, *instrumentum regni*.

§

Le ministres, à leur tour, refusèrent d'accepter le contrôle du conseil d'Etat. De leur respon-

sabilité vis-à-vis du prince, ils prétendirent faire découler leur omnipotence personnelle dans la conduite de leur département, et ils ne voulurent point reconnaître au conseil d'Etat nouveau d'autres attributions que celles qui avaient été exercées par le conseil d'Etat de la République ; ils ne voulaient voir dans cette assemblée qu'un tribunal administratif et une sorte de commission permanente pour la préparation et la défense des mesures législatives. Pour eux, agents directs du prince, interprètes et exécuteurs de sa pensée, c'était l'autorité du souverain qu'ils défendaient en défendant la leur, et ils ne pouvaient faire fléchir les droits du pouvoir exécutif devant une assemblée qui émanait de lui. On rapporte qu'à l'une des premières séances du conseil d'Etat, un des principaux rédacteurs de la constitution de 1852, M. de Persigny, qui assistait à la séance en sa qualité de ministre de l'intérieur, dut prendre la défense des prérogatives du conseil d'Etat contre un de ses collègues, et, ce qui est plus re-

marquable, contre le président lui-même du conseil, contre M. Baroche, non moins imbu que les ministres eux-mêmes des traditions et des prétentions de l'omnipotence ministérielle.

Un expédient fut bientôt découvert pour mettre les diverses bureaucraties à l'abri de ce qu'elles appelaient les usurpations du conseil d'Etat. Ce fut, à l'occasion de chaque mesure ou de chaque règlement que l'on projetait, de rédiger, sous forme de mémoire à l'Empereur, une sorte d'exposé des motifs qu'on soumettait à l'approbation impériale, et qu'on insérait au *Moniteur* avec la mention de cette approbation. Le dispositif ou le projet de règlement était ensuite envoyé au conseil d'Etat, qui se trouvait en présence, non plus de la pensée d'un ministre, mais d'une décision du souverain, irrévocable du moment qu'elle était devenue publique. Le conseil d'Etat se voyait retirer ainsi toute possibilité de contester le principe d'une innovation, même dangereuse ; il devait se réduire à cher-

cher les atténuations qu'on pouvait apporter dans la pratique à des résolutions qu'il n'était plus possible de combattre et de prévenir.

C'est ainsi que, par un habile détour, en invoquant contre l'œuvre du prince son nom et son autorité, on arriva à annuler les prérogatives essentielles du conseil d'Etat, et à soustraire les diverses administrations publiques au contrôle que la Constitution de 1852 avait préparé pour elles. Une seule des attributions du conseil d'Etat demeura intacte : ce fut le jugement du contentieux administratif. Il n'y a eu qu'un seul exemple d'une décision du conseil d'Etat, jugeant au contentieux, qui n'ait pas été exécutée faute d'avoir reçu la sanction impériale. On ne surprendra personne en disant que cette exception eut lieu en faveur du préfet de la Seine. Il s'agissait d'une maison de la rue Basse-du-Rempart dont la ville de Paris s'était emparée d'autorité pour régulariser les abords de l'Opéra, quoiqu'elle fût en dehors du périmètre passible d'expropriation. La

famille Larrieu revendiqua ses droits et son privilége de propriétaire, et le conseil d'Etat décida en sa faveur. L'arrêt ne fut pas sanctionné afin de ne pas créer une jurisprudence qui eût suscité des embarras à l'administration municipale dans son œuvre de démolition; mais le préfet reçut ordre de désintéresser, quelles que fussent ses exigences pécuniaires, la famille violemment dépossédée.

La liberté intérieure du conseil d'État et sa réputation d'indépendance reçurent également une atteinte de la multiplication des conseillers ordinaires hors section, que des décrets successifs portèrent à 17 et à 19, chaque ministre étant bien aise de faire entrer au conseil son secrétaire général et les principaux de ses chefs de service, comme autant d'avocats des mesures qu'il pouvait proposer. Si aux dix ministres, qui ont tous voix délibérative, on ajoute les 19 conseillers hors section, on voit aisément que le nombre des conseillers, relevant directement du gouvernement, n'est

pas très-éloigné de balancer le nombre des conseillers ordinaires et doit peser d'un grand poids dans les assemblées générales : il deviendrait aisément la majorité si le prince, usant de son droit, appelait à délibérer, sur une question qui l'intéresserait particulièrement, les vingt conseillers en service extraordinaire.

§

Toutefois, le prestige du conseil d'État a souffert surtout de la façon dont ses rapports avec le Corps législatif ont été établis. La défense des lois était le côté séduisant de la mission des conseillers d'Etat : c'était par là qu'ils pouvaient se distinguer, se faire une réputation de capacité et de talent oratoire, et s'ouvrir le chemin des plus hautes fonctions. Malheureusement, le conseil d'État avait à sa tête, comme président, un orateur exercé, versé dans la science du droit autant

que dans la politiqne, laborieux, appliqué, qui ne se contenta point d'avoir le rang, l'autorité et les avantages d'un ministre, et ne sut pas résister à la perspective de l'influence et du crédit que le rôle d'orateur attitré du gouvernement devait lui acquérir dans les conseils du souverain. L'effacement du Corps législatif, sa docilité, l'inexpérience de ses orateurs, presque tous à leur début dans la politique, faisaient de la défense des projets officiels une tâche plus brillante que malaisée. Encouragé par la facilité de ses succès, le président du conseil d'État se multiplia outre mesure; il se réserva toutes les questions de quelque intérêt, et hormis sur des matières spéciales qui touchaient à l'armée, à la marine ou aux finances, il accomplit à lui seul la tâche destinée au conseil d'État tout entier. Le Corps législatif, le public et la presse n'entendirent ou ne lurent que lui et ne connurent que lui. Les conseillers d'Etat qui accompagnaient à la Chambre leur infatigable président, n'apparaissaient que comme des com-

parses muets et comme une sorte d'escorte d'honneur : aucun nom ne fut associé au sien et ne parvînt à la notoriété.

Les hommes de mérite que le conseil d'Etat renfermait dans son sein n'arrivèrent donc pas à se produire : quelques recrues brillantes qu'on enleva au Corps législatif, M. Langlais, M. Riché, M. Vernier, ne quittèrent le demi-jour du palais Bourbon que pour disparaître dans une obscurité profonde. Le sentiment des aptitudes éminentes que réclamaient les fonctions de conseiller d'Etat s'effaça graduellement dans le public et jusque dans le gouvernement! le recrutement du conseil d'Etat s'en ressentit. Qui ne se croyait, qui n'était réputé capable de fonctions devenues si douces et si faciles? Les ministres s'habituèrent à considérer le conseil d'Etat comme un asile assuré à leurs secrétaires généraux au cas de disgrâce. Les préfets, les agents diplomatiques, tous les hauts fonctionnaires qui voyaient approcher l'heure de la retraite, et qui n'avaient pas de services assez

éclatants pour prétendre immédiatement au Sénat, envisagèrent le conseil d'Etat comme une sorte de station intermédiaire, d'où la nécessité de pourvoir quelque secrétaire général déchu les ferait transférer au Luxembourg.

C'est ainsi que ce corps destiné à une activité incessante, dont le rôle était si considérable, et qui devait être une pépinière d'administrateurs et d'hommes d'Etat, arriva à ne se recruter presque que de vieillards, et à n'être plus envisagé que comme une retraite ou comme un chemin de traverse pour aller au Sénat.

III.

LE SÉNAT

Il est impossible de lire le titre IV de la constitution de 1852 sans être frappé de l'importance et de la multiplicité des attributions du Sénat. Il semble que ce corps participe à tous les droits de la souveraineté. Il peut frapper de son veto les lois proposées par le gouvernement et votées par le Corps législatif; il peut annuler les actes du ministère et mettre les ministres eux-mêmes en accusation. Il n'est point limité à ce rôle négatif, l a le pouvoir constituant, et non-seulement il

peut interprêter et modifier la Constitution, hormis en ses bases fondamentales, mais il peut provoquer ces modifications : il peut provoquer également la présentation de mesures législatives : il partage donc avec le prince l'initiative directe qui est refusée au conseil d'Etat et au Corps législatif. L'inamovibilité assure à ses membres une indépendance complète : une dotation considérable qui devait être l'exception et qui devint presque immédiatement la règle générale, semble les mettre à l'abri de toutes les séductions du pouvoir.

Quel devait être dans la pensée du législateur de 1852 le rôle du Sénat? Il n'est besoin de se livrer à aucune conjecture à cet égard. Le 11 janvier 1856, c'est-à-dire quatre ans après la promulgation de la Constitution, parut au *Moniteur* un article dont l'origine ou au moins l'inspiration ne pouvait faire doute pour personne. Cet article exprimait le regret que le Sénat n'eût pas compris toute l'importance de sa haute mission, et

qu'il se fût laissé dominer par les souvenirs et les habitudes de l'ancienne pairie. Les attributions du Sénat et son rôle y étaient l'objet du commentaire suivant :

Pendant que les ministres, absorbés par leur tâche quotidienne, s'occupent incessamment des grands intérêts du pays, et que, secondé par le conseil d'Etat, ils pourvoient à tous les besoins de l'administration et de la législation, un autre pouvoir fonctionne en dehors d'eux, et donne au gouvernement le concours de sa sagesse et de sa haute expérience: ce pouvoir, c'est le Sénat. La Constitution a voulu qu'il y eut un corps composé d'hommes mûris par la pratique des affaires les plus élevées, ayant appartenu et appartenant à l'armée, à la magistrature, à la politique, à la diplomatie, à l'industrie, aux sciences et aux lettres; un corps inamovible et indépendant, qui, dans l'intervalle de ses sessions, eût assez de loisir pour parcourir le pays, s'informer de ses besoins, et formuler ensuite des projets de loi qui en seraient l'expression. Elle a voulu qu'au moyen de cette enquête locale, faite par chacun de ses membres avec l'ascendant de sa situation, ce corps pût éclairer sans cesse le gouvernement sur l'état moral et matériel de la société. Elle a voulu, en un mot, que le Sénat ne fût placé si haut dans la hiérarchie constitutionnelle et dans une sorte d'indépendance vis à vis des autres pouvoirs et du gouvernement lui-même que pour signaler avec plus d'autorité à la sollicitude de l'Empereur tout ce qui peut contribuer à la gloire de son règne et au progrès de la civilisation.

Le Sénat est avant tout un grand pouvoir politique et moral. Le législateur de 1852, en l'instituant, n'a pas entendu

en faire l'image affaiblie d'une autre institution qui appartient à l'histoire. Il a voulu créer un corps approprié au gouvernement qu'il fondait, et à notre état social tel qu'il est sorti de la Révolution française. Il a donné à ce corps un rôle aussi élevé qu'important. Dans les temps réguliers et calmes, il peut suggérer toutes les grandes mesures d'utilité publique ; il entend les pétitions des citoyens ; il examine la situation du pays ; il recherche ses besoins ; il étudie les perfectionnements de son organisation ; il signale les réformes utiles ; il propose les améliorations réelles. Dans les temps extraordinaires, il peut, comme les anciens parlements, arrêter le pouvoir quand il s'égare ; il veille au salut de la patrie, à l'intégrité du territoire, au respect du pacte national, au maintien de tous les principes et de tous les intérêts de la société.

Pour que cette part soit aussi belle dans l'opinion du pays qu'elle a été importante et privilégiée dans la volonté de l'auteur de la Constitution, le Sénat n'a qu'à se placer résolûment dans l'esprit de sa haute mission. Il dépend de lui de rendre ses loisirs plus utiles que ne l'étaient les travaux de l'assemblée dont il occupe la place au Luxembourg. C'est d'ailleurs avec une intention calculée que la Constitution de 1852 lui a donné du temps. Le temps, c'est l'étude, c'est l'observation, c'est la réflexion, c'est l'enquête incessante de tout ce que réclame la moralisation du peuple, son bien-être, les intérêts de l'agriculture, les développements du travail et du crédit, la prospérité et la sécurité de la France. Le temps, pour des hommes d'Etat, c'est la puissance de chercher le bien, de le découvrir, de le préparer, de le proposer, de le défendre, de l'accomplir. . . . .

. . . .

. . . . . Modérateur du gouvernement s'il s'emporte, instigateur s'il s'endort, le Sénat exerce ainsi une influence

toujours active sur sa marche ; appui et conseil du trône, il lui apporte, avec le tribut de son expérience et le résultat de ses investigations, des moyens toujours nouveaux de faire le bien et de mériter la reconnaissance du peuple.

Il n'y avait rien à reprendre à cet exposé des prérogatives du Sénat et des services que cette assemblée pouvait rendre au pays, tout en s'honorant elle-même ; mais la machine la mieux combinée et la plus puissante demeure inerte et devient inutile, faute de force motrice. L'écrivain du *Moniteur* raisonnait comme si l'on usait d'un pouvoir, par cela seul qu'on le possède, et sans être invité à le faire par un désir ou par un intérêt. Où est la source de la fécondité législative du parlement anglais et des assemblées des pays libres, sinon dans ces luttes de parti et dans ces compétitions pour le pouvoir que le législateur de 1852 se faisait gloire d'avoir rendues impossibles dans notre pays. C'est pour se maintenir au ministère que M. Disraéli avait pris en main la réforme électorale ; c'est pour l'en renverser que M. Gladstone imagina de demander la suppres-

sion de l'église anglicane d'Irlande. Comme on ne peut arriver au pouvoir ou s'y maintenir que par l'appui de l'opinion publique, les hommes politiques sont incessamment sollicités d'étudier cette opinion, afin de connaître ce qui la préoccupe et de démêler ce qui peut déterminer chez elle un courant favorable.

Quel intérêt le Sénat comme corps ou les sénateurs individuellement pouvaient-ils avoir à cette étude des besoins et des vœux du pays, à laquelle le *Moniteur* les conviait? La plupart des sénateurs étaient arrivés à l'âge du repos ; ils avaient épuisé dans l'armée ou dans les fonctions publiques la somme d'activité qui est impartie à l'homme. Leur titre de sénateur leur assurait la présidence de leur conseil général, la déférence obséquieuse de leur préfet, un grand crédit dans les ministères, une part dans les honneurs et les plaisirs de la cour ; tout les conviait à tirer parti des avantages de cette situation pour eux-mêmes, pour leurs proches ou pour leurs clients. A quoi

leur eût il servi de s'agiter, de faire des études ou des recherches et de poursuivre, même avec une extrême prudence, la moindre enquête, sinon à se faire considérer comme des esprits remuants et tracassiers. Ils auraient soulevé contre eux toutes les haines de la bureaucratie et toutes les alarmes du ministère de l'intérieur. Pour le petit nombre d'entre eux qui pouvaient prétendre à des charges importantes ou à des ministères, l'approche du prince et l'étude de ce qui pouvait lui plaire devaient paraître des moyens plus faciles et plus s rs d'arriver au but, que de se créer étourdiment de nombreuses et puissantes inimitiés.

Est-il besoin de faire observer que les sénateurs n'avaient même pas, pour sortir de leur repos, le stimulant de la publicité ? Qu'un sénateur pris du désir de se signaler eût fait le sacrifice du loisir plein de dignité que lui assurait la contitution, qu'il eût amené à ses vues quelques-uns de ses collègues pour pouvoir saisir le Sénat d'une

proposition régulière, il n'aurait pas même eu, aux yeux du public, l'honneur de sa tentative. Les délibérations du Sénat avaient lieu à huis clos : aucune analyse, aucune appréciation ne pouvaient être publiées ; la proposition la plus utile comme la plus excentrique pouvait naître et mourir au sein du Sénat, sans que l'écho en dépassât les murailles du Luxembourg.

Ici encore, le pouvoir absolu allait contre son but et se faisait obstacle à lui-même. Il avait voulu empêcher l'immixtion de la presse, et, pour tout dire, de l'opinion publique dans le domaine législatif ; il avait voulu soustraire les assemblées à l'action que les influences extérieures ne manquent jamais d'exercer sur elles ; il avait réussi, mais à la condition de faire le silence et le vide autour de lui. Cette enquête incessante qu'une société libre fait sur elle-même par les mille voix de la presse, cette continuelle mise au jour d'idées et de systèmes, ces discussions de tous les instants qui assurent la chute des lois suran-

nées et la victoire du progrès, ce travail des intelligences, suscité et entretenu par la tribune, par les journaux, par les réunions, qui détermine les courants de l'opinion publique ; il avait supprimé tout cela, et il avait cru pouvoir y suppléer par une assemblée qui aurait le droit de voir, de dire et de faire. Le Sénat devait jouer entre le prince, le conseil d'Etat et le Corps législatif, le rôle du chœur entre les personnages de la tragédie antique. Sa voix grave et respectée devait s'élever tour à tour pour rappeler les uns à la modération, pour stimuler la nonchalance des autres, pour traduire à tous, en sages conseils et en avertissements opportuns, les vœux de l'opinion publique. C'est en vain que le législateur avait espéré substituer une création artificielle à la réalité vivante. Où la liberté et la publicité manquent, on s'attendra vainement à voir naître le mouvement et la vie.

L'admonestation du *Moniteur* ne tira pas le Sénat de sa torpeur : elle détermina seulement

la démission de M. Drouyn de Lhuys. Après comme avant 1856, aucun sénateur ne conçut la pensée de troubler la douce quiétude au sein de laquelle reposait le premier corps de l'Etat. L'initiative du Sénat, en seize années, ne s'exerça qu'une seule fois : ce fut pour décider, sur la proposition de M. de Casabianca, la préparation d'un code rural, qui n'est pas encore près de prendre place dans l'ensemble de nos lois.

IV.

LE CORPS LÉGISLATIF.

Issue d'une réaction violente contre la domination d'une assemblée unique, que ses propres divisions rendaient impuissante et que l'unité de sentiments aurait rendue tyrannique, la constitution de 1852 fit porter au Corps législatif qu'elle instituait la peine des défiances et des préventions que le régime parlementaire avait laissées derrière lui. Il semblait qu'on ne pût jamais prendre trop de précautions contre les usurpations d'une assemblée quelconque, et que tout corps délibérant fût

fatalement entraîné à devenir une cause de désordre et un instrument de tyrannie. Toute l'habileté du législateur tendit à rendre impossible au Corps législatif une manifestation quelconque, un acte d'initiative ou l'expression d'un jugement sur la politique générale ou sur l'administration. La chambre élective fut donc rigoureusement limitée à la discussion et au vote des lois, et elle ne put amender les propositions du gouvernement qu'avec l'assentiment du conseil d'Etat. Le choix de son bureau fut remis au prince ; son règlement intérieur lui fut imposé, la durée de ses travaux fut limitée à une période de trois mois; rien ne fut négligé pour établir, d'une façon péremptoire et presque avec ostentation, que la nouvelle chambre élective n'avait point les prérogatives et ne pouvait avoir les prétentions des assemblées précédentes.

Cependant il y a un tel prestige dans l'origine d'un corps élu directement par la masse des citoyens, et une telle force est inhérente au droit de

voter les lois et l'impôt, que toutes ces précautions ne suffirent pas à rassurer complétement le pouvoir nouveau ; et qu'il voulut exercer une action directe sur la composition du Corps législatif. Il était obligé d'en demander la nomination au suffrage universel ; mais n'était-il pas possible de provoquer et de déterminer les choix du suffrage universel ? Ne pouvait-on, tout en respectant le principe de l'élection, l'annuler dans la pratique au moyen de l'influence immense que la centralisation administrative assure au gouvernement. La pensée des candidatures officielles est contemporaine de la promulgation de la constitution. On la trouve énoncée avec une suffisante clarté dans la circulaire que M. de Morny adressa aux préfets, le 20 janvier 1852, alors qu'il croyait encore devoir présider à la première élection générale. On rencontre également dans cette circulaire une autre pensée qui n'est pas sans analogie avec une opinion exprimée par M. Carnot en 1848, dans sa célèbre circulaire aux instituteurs, à sa-

voir, que les électeurs auraient tort de se préoccuper de donner leurs suffrages à des hommes politiques. L'honorabilité, la considération, l'indépendance de la fortune, doivent suppléer la connaissance et même la pratique des affaires publiques. En 1852 comme en 1848, l'accord de la chambre et du gouvernement est la considération qui doit tout dominer, et il semble qu'on ait souhaité de voir siéger au palais Bourbon une sorte de jury d'industriels et de propriétaires plutôt qu'un corps politique.

La loi électorale prononcera des incompatibilités; la situation des fonctionnaires dans une assemblée politique est toujours délicate; en votant dans le sens du pouvoir, ils diminuent leur propre caractère; en votant contre lui, ils affaiblissent le principe de l'autorité. L'exclusion des fonctionnaires, la suppression de toute indemnité doivent nécessairement limiter, dans un pays où les fortunes sont aussi divisées que dans le nôtre, le nombre des hommes qui voudront ou pourront remplir ce mandat. Néanmoins comme le gouvernement est fermement décidé à ne jamais user de corruption directe ou indirecte, et à respecter toutes les consciences, le meilleur moyen de conserver au Corps législatif la confiance des populations est d'y appeler des hommes parfaitement indépendants par leur situation et leur caractère. Quand un homme a fait sa fortune par le travail, l'in-

dustrie, l'agriculture, s'il s'est occupé d'améliorer le sort de ses ouvriers, s'il s'est rendu populaire par un noble usage de son bien, il est préférable à ce qu'on est convenu d'appeler un homme politique, car il apportera dans la confection des lois un esprit pratique, et secondera le gouvernement dans son œuvre de pacification et de réédification. Dès que vous m'aurez signalé, dans les conditions indiquées ci-dessus, les candidats qui vous paraîtront avoir le plus de chances de réunir la majorité des suffrages, le gouvernement n'hésitera pas à les recommander onvertement au choix des électeurs.

Tout en professant pour la liberté des électeurs le même respect que M. de Morny, M. de Persigny, dans sa circulaire du 11 février, posait avec plus de netteté et d'énergie la question de l'intervention du gouvernement dans les élections. Il présentait cette intervention, non seulement comme légitime, mais comme nécessaire et comme dictée par l'intérêt même des électeurs. Après avoir analysé la Constitution et établi qu'il fallait entre le chef de l'Etat et les pouvoirs publics une complète harmonie d'idées, de sentiments et d'intérêts, le ministre poursuivait ainsi :

Dans les élections qui se préparent, le peuple français a donc un rôle important à remplir. Mais ici quel ne serait

pas son embarras sans l'intervention du gouvernement! — Comment huit millions d'électeurs pourraient-ils s'entendre pour distinguer, entre tant de candidats recommandables à tant de titres divers, et sur tant de points à la fois, deux cent soixante-un députés animés du même esprit, dévoués aux mêmes intérêts, et disposés également à compléter la victoire populaire du 20 décembre? Il importe donc que le gouvernement éclaire à ce sujet les électeurs. — Comme c'est évidemment la volonté du peuple d'achever ce qu'il a commencé, il faut que le peuple soit mis en mesure de discerner quels sont les amis et quels sont les ennemis du gouvernement qu'il vient de fonder.

En conséquence, monsieur le préfet, prenez des mesures pour faire connaître aux électeurs de chaque circonscription de votre département, par l'intermédiaire des divers agents de l'administration, par toutes les voies que vous jugerez convenables, selon l'esprit des localités, et, au besoin, par des proclamations affichées dans les communes, celui des candidats que le gouvernement de Louis-Napoléon juge le plus propre à l'aider dans son œuvre réparatrice.

Est-il besoin de faire observer que M. de Persigny allait beaucoup plus loin que son prédécesseur. M. de Morny s'en tenait à l'expression d'une préférence ; M. de Persigny allait jusqu'à une désignation formelle, emportant exclusion de tout autre candidat. On peut dire que, dans ce système, c'était le prince qui présentait les candidats au mandat législatif, et que le corps électo-

ral était, en pratique, limité à l'adoption ou au rejet des candidats du prince. Il est impossible de contester qu'une influence aussi directe et aussi puissante du gouvernement dans les élections ne dût nécessairement diminuer beaucoup l'indépendance personnelle des députés et l'autorité morale du corps tout entier.

M. de Morny faisait valoir à l'avantage du nouveau Corps législatif que les élections d'où il sortirait seraient le produit véritable de l'opinion publique ; qu'on ne pourrait, comme dans les régimes précédents, les accuser d'être viciées par l'abus des influences ou par la corruption. Les faits ont répondu : jamais le rôle de l'administration dans les élections n'a été plus actif et n'a donné lieu à plus d'abus ; quant à la corruption électorale, elle n'a cessé de faire des progrès ; et elle constitue aujourd'hui un danger sérieux pour la moralité publique.

On aurait pu, avec plus juste raison, faire ressortir que la substitution de l'élection nominative

au scrutin de liste établissait un lien plus direct et plus étroit entre le mandataire et ses commettants, assurait une représentation plus exacte des populations et une défense plus efficace de leurs intérêts. Le petit nombre des députés était propre à relever le prestige de leur situation : il assurait plus de calme et de dignité dans les discussions ; et l'on doit reconnaître que les scènes tumultueuses qui s'étaient trop souvent produites au sein des assemblées trop nombreuses de la République (1) avaient laissé dans l'opinion publique l'impression la plus défavorable.

Le rétablissement de la gratuité du mandat législatif était encore une mesure propre à relever dans l'opinion les membres de la nouvelle assemblée. Il est incontestable, en effet, que la grande majorité des électeurs ne s'était pas montrée favorable à l'indemnité que recevaient les membres

(1) La Constituante de 1848 comptait 900 membres. L'assemblée législative qui lui succéda en comptait 750.

des assemblées républicaines ; rien n'avait servi davantage à dépopulariser celles-ci, et il semblait que ce souvenir dût consacrer irrévocablement le principe de la gratuité. Il n'en fut point ainsi. Le sénatus-consulte qui rétablit l'Empire étendit à tous les sénateurs la pension que le prince était autorisé à accorder à quelques-uns d'entre eux, et attribua aux députés une indemnité mensuelle qui a été convertie plus tard en une allocation fixe. Il est juste d'ajouter qu'un certain nombre de députés manifestèrent un vif déplaisir d'être ainsi, de la part d'une autre assemblée, l'objet d'une largesse qu'ils n'avaient pas songé à solliciter, et qu'ils auraient volontiers refusée.

§

Quelques efforts que l'on eût faits pour affaiblir l'importance du Corps législatif et pour diminuer son rôle, il y avait trois choses qu'on n'avait pu

lui enlever : d'émaner directement du suffrage universel, de voter la loi, enfin de voter l'impôt. Le Corps législatif conservait donc le caractère essentiel et les pouvoirs fondamentaux de toute représentation nationale ; et par cela seul, s'il avait le sentiment de sa force et le souci de sa dignité, il conservait le moyen de reconquérir ses prérogatives et de faire prévaloir sa volonté. Qui tient les cordons de la bourse dispose de tout, a dit un adage qui n'a pas cessé d'être vrai. C'est ce que fit remarquer un recueil anglais, justement accrédité, l'*Economist*, qui refusa de s'associer aux critiques sans réserve que les journaux de Londres adressaient à la Constitution de 1852.

Les fonctions du Corps législatif, disait l'*Economist*, se réduisent à deux, les plus importantes et les plus essentielles de toutes : voter ou rejeter les lois, imposer ou refuser les taxes. Ces fonctions, si on sait les maintenir avec fermeté et les exercer avec jugement, peuvent assurer au Corps législatif en autorité réelle tout ce dont, à l'heure actuelle, il peut utilement faire usage pour le bien du pays ; et elles peuvent devenir le point de départ d'une influence de plus en plus grande. On ne doit pas oublier que ces deux attributions, avec le droit d'exprimer ses griefs, ont été

les deux grandes prérogatives originelles de la Chambre des communes, et c'est de leur emploi judicieux et de leur ferme défense qu'ont découlé, avec la suite des temps, les pouvoirs si étendus et si vastes que cette Chambre possède aujourd'hui.

L'*Economist* ajoutait cette réflexion, dont l'histoire des assemblées législatives en France et en Angleterre démontre la justesse :

Pour une assemblée populaire, il vaut sans contredit beaucoup mieux commencer sa carrière avec des pouvoirs qui soient capables de s'étendre en proportion de l'habileté et de la sagesse qu'on mettra à les exercer, qu'avec des pouvoirs trop vastes pour son inexpérience et sa force, et qui commencent par être mal employés pour être ensuite restreints ou abrogés.

C'est ici qu'apparaît toute l'importance de la question des candidatures officielles, et que le résultat de l'intervention du gouvernement dans les élections se montre à découvert. Les institutions ne valent que par les hommes. Les prérogatives du Corps législatif auraient été beaucoup plus étendues que, composé comme il l'était, son rôle eût été tout aussi effacé et son action tout aussi nulle. Composé, au contraire, d'hommes

fermes et résolus à user de leurs droits, il avait les moyens d'obliger le gouvernement à compter avec lui. C'était par l'examen du budget et en mettant des conditions au vote des dépenses qu'il pouvait manifester une opinion et même la faire prévaloir. L'auteur de cet écrit en démontrait ainsi la possibilité dans un article qui fit alors quelque bruit :

Pour être compliquée de formalités que nous avions ugées superflues (le renvoi au conseil d'Etat), l'action de l'assemblée élective ne s'en exercera d'une manière ni moins utile ni moins sûre. Les amendements à introduire dans la loi des finances ne peuvent être que de trois sortes : on peut ou supprimer un crédit, ou l'augmenter ou le réduire. Aucune de ces formes d'amendement n'est interdite au Corps législatif.

Prenons un exemple. Un crédit est inscrit annuellement au budget pour les courses de chevaux. La commission du budget après examen ou le Corps législatif après discussion de ce chapitre peuvent arriver à la conclusion qu'aucun intérêt ne péricliterait si le crédit affecté aux courses était rayé du budget; que l'économie et l'équité militent pour sa suppression. — Si ces conclusions étaient celles du Corps législatif, qui l'empêcherait de rejeter les 7 à 800,000 fr. inscrits au budget pour les courses de chevaux?

Supposons maintenant qu'au lieu de supprimer le crédit, le Corps législatif soit d'avis de le réduire de 200,000 fr. et que le conseil d'Etat refuse d'agréer cette réduction. Si la

commission du budget persiste à trouver le crédit exagéré, et si elle fait partager sa conviction à l'assemblée, le Corps législatif rejettera l'article. Or, le rejet d'un article ouvre immédiatement pour tout le monde le droit d'amendement: la commission du budget pourra donc offrir de nouveau au conseil d'Etat, par voie de transaction, le chiffre qu'il aura d'abord refusé. Le conseil d'Etat est un corps trop sage, trop animé de l'amour du bien général pour jouer le jeu dangereux de compromettre par pique et par obstination les services publics, et, tenant compte de la volonté manifeste du Corps législatif, il préfèrera la réduction du crédit à sa suppression totale.

Voilà donc quelle nous paraît être, avec l'interprétation donnée à l'article 40 de la constitution, la série de formalités par laquelle les intentions du Corps législatif arriveront à se traduire en actes. On voit donc qu'en dépit d'injustes critiques, la constitution de 1852 laisse au Corps législatif toute faculté d'accomplir le bien. Cette assemblée en aura la volonté (1).

Cette argumentation n'admettait point de réplique. Aussi un personnage considérable s'empressa-t-il de déclarer qu'il y avait une lacune dans la Constitution : que si le Corps législatif conservait le droit de voter le budget par chapitre et en faisait l'usage indiqué par l'écrivain du *Constitutionnel*, il avait en main un levier avec lequel

---

(1) *Constitutionnel*, 26 avril 1852.

il renverserait tout l'édifice si laborieusement construit. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 répara la faute que l'on avait commise. Il spécifia que le budget des dépenses continuerait d'être présenté avec ses subdivisions administratives par chapitres et par articles, mais *qu'il serait voté par ministère*. Le Corps législatif pouvait donc continuer à connaître et à discuter les détails du budget; mais ses opinions ne pouvaient plus recevoir aucune sanction. Le moyen d'admettre, en effet, qu'une assemblée composée d'hommes dévoués au gouvernement se passionnât pour une réduction de dépense ou pour une réforme administrative, jusqu'à refuser les fonds nécessaires à la marche d'un des grands services publics.

Ce changement, qui altérait si profondément les prérogatives de la représentation nationale, passa presque inaperçu. L'opinion s'était déjà déshabituée de prêter aucune attention aux délibérations du Corps législatif. A l'ouverture de

la session de 1852, le journal le *Pays*, qui avait alors pour rédacteur en chef M. de La Guéronnière, publia un article où il appréciait en termes élogieux une des séances du Corps législatif: un avertissement lui fut aussitôt donné par le ministre de la police, qui avait dans ses attributions la surveillance des journaux. Le *Constitutionnel* s'étonna de cette rigueur ; il fit observer que si le *Pays*, contre son opinion, était répréhensible, le fait qui motivait l'avertissement constituait un délit, et que l'appréciation en appartenait aux tribunaux et non au ministre de la police. Le *Constitutionnel* reçut, à son tour, l'avis officieux de ne pas poursuivre une discussion pleine de périls; et il passa dès lors en jurisprudence que les journaux ne pouvaient pas mentionner les débats du Corps législatif, même pour dire du bien des institutions impériales.

Tous les organes de la presse se le tinrent pour dit : ils s'abstinrent scrupuleusement de parler du Corps législatif, et la plupart renoncèrent

même à reproduire la pâle et brève analyse des discussions que publiait le *Moniteur*. Lorsque le Corps législatif, en livrant aux tribunaux M. de Montalembert, pour un écrit publié dans une revue et qui paraîtrait aujourd'hui fort inoffensif, eut montré qu'il n'avait même pas la résolution de défendre l'indépendance de ses membres, l'indifférence du public à l'égard de ce qu'il considérait comme un simple bureau d'enregistrement devint absolue; elle fit autour du Corps législatif le même silence qui régnait, de par la loi et la Constitution, autour du Sénat et du conseil d'Etat.

V.

LA PRESSE.

Rien mieux que la fable antique du lit de Procuste ne peut donner une idée exacte du décret du 17 février 1852 sur la presse. Non-seulement aucune garantie légale ne protégeait plus ni les journaux ni les écrivains, mais aucune prudence, aucune précaution ne pouvaient soustraire les uns et les autres à un acte de bon plaisir. C'était une mainmise violente sur la pensée humaine et une confiscation générale de ses organes. En effet, une propriété dont on ne peut disposer à sa volonté, qu'on ne peut exploiter à

son gré, et qui peut, à tout instant, vous être enlevée sans indemnité, cesse d'être une propriété.

Telle était la condition des journaux, qui ne pouvaient changer ni de propriétaire, ni de gérant, ni même de rédacteur en chef, sans le consentement préalable du gouvernement. Ils pouvaient être supprimés, non seulement par un arrêt de justice, mais par un décret rendu en conseil des ministres. Il n'était pas nécessaire, pour attirer sur eux ces sévérités, qu'il eussent contrevenu à la loi écrite, les délits d'intention ou supposés tels, à savoir, l'esprit de dénigrement, une polémiqne malveillante ou excessive, la malignité d'une critique, autorisaient le gouvernement à les frapper d'avertissements, et les avertissements conduisaient à la suspension et même à la suppression.

Comme si cet appareil de mesures rigoureuses ne suffisait pas pour tempérer les écarts de la presse, on y joignit encore l'avis officieux, c'est-

à-dire l'invitation verbale, transmise par un agent du ministère de l'intérieur, de ne pas raconter un fait, de ne pas rapporter un incident, de ne pas soulever une question de politique intérieure ou étrangère. C'est ainsi que le *Siècle* fut invité, après les élections générales de 1857, à discontinuer de publier la liste des villes où les candidats du gouvernement n'avaient pas eu la majorité. Comme sanction de ces recommandations officieuses, on avait imaginé, à côté des avertissements, une pénalité nouvelle : la suppression de l'autorisation de vente sur la voie publique. Par un miracle d'interprétation juridique, on était arrivé à assimiler les marchands sédentaires des boulevards et les libraires des gares aux colporteurs ambulants ; et de la surveillance attribuée au préfet de police sur la voie publique, on avait fait découler le droit de mettre en interdit tel ou tel journal. C'est ainsi qu'un refus d'obéissance, inconnu du public et que le gouvernement se serait bien gardé de lui révéler, trouvait son

châtiment dans une quasi-suppression qu'on n'avait pas besoin de motiver, et dans le préjudice commercial qu'elle entraînait.

Quels furent les résultats de cette législation draconnienne? Ses dispositions rigoureuses, combinées avec les effets du timbre qu'on s'était empressé de surélever, firent d'un journal une propriété tellement précaire et tellement onéreuse, que les journaux ne trouvèrent plus que deux classes d'acquéreurs : les prétendants pour qui l'arme, même émoussée, de la publicité, était un instrument indispensable à conserver, et les hommes d'affaires. Les spéculateurs, qui aventuraient une somme considérable dans un journal que le bon plaisir ministériel pouvait brusquement anéantir, avaient le désir naturel de compenser par un produit élevé les chances fâcheuses qu'ils affrontaient. Indifférents à la politique et l'esprit uniquement tourné vers la spéculation, ils firent servir les journaux à prôner les affaires qu'ils patronaient eux-mêmes ou dont les pa-

trons étaient prêts à rémunérer largement leur concours. On vit se retirer l'un après l'autre de la carrière du journalisme les écrivains qui avaient fait l'honneur de la presse française; l'industrialisme envahit les journaux, au grand détriment de leur dignité et de leur autorité.

En même temps on vit naître, à côté des feuilles politiques et pour échapper au fardeau du timbre, une nouvelle classe de journaux qui allèchèrent le public par la séduction du bon marché, et qui suppléèrent à l'attrait élevé des questions politiques par le ragoût de récits scabreux ou par d'audacieuses invasions dans le domaine de la vie privée. Comme ils ne rencontraient dans cette voie aucune barrière, et que le gouvernement leur livrait volontiers la société entière, à la seule condition de ne pas souffler mot des ministres, ce fut un assaut de médisances, de commérages, de personnalités, qui surexcita chez le public une curiosité maladive, et développa rapidement le goût des scandales, la recherche des anec-

dotes licencieuses, l'appétit des lectures grossières, mais émouvantes. Ce fut un coup funeste porté aux mœurs, au sens moral et à l'intelligence de la nation, car les classes élevées ne purent se soustraire elles-mêmes à la contagion de cette corruption. Où le gouvernement voyait avec satisfaction une heureuse dérivation qui détournait des discussions politiques le grand courant des intelligences, des observateurs plus clairvoyants apercevaient une atteinte peut-être irréparable à l'élévation, à la dignité, à la fécondité de l'esprit français. Ce n'est pas impunément qu'on détourne les intelligences de ce qui les élève vers ce qui les distrait et les amuse, mais en les abaissant.

Et cependant, même au point de vue politique, le gouvernement était loin d'obtenir un résultat dont il eût sujet d'être satisfait. Loin que ses journaux échappassent au dépérissement commun, ils en avaient été atteints les premiers et les plus complétement. Le mutisme des autres journaux s'expliquait par une appréhension légitime,

et il déplaisait moins au public qu'une louange perpétuelle et sans contre-partie. Aucune polémique ne pouvait s'engager entre deux adversaires dont l'un aurait eu perpétuellement une corde au cou. Ne pouvant parler ni de la Constitution qui était au dessus de toute discussion, ni du prince qu'il eût été dangereux de critiquer, ni du Sénat qui délibérait à huis clos, ni du conseil d'Etat qui était l'objet d'une interdiction légale, ni du Corps législatif dont le public ne prenait pas souci, les journaux voyaient se rétrécir singulièrement le champ de leurs discussions. La faveur publique restait fidèle à ceux qui s'aventuraient encore sur le terrain de l'examen et de la critique ; elle délaissait complétement ceux qui se consacraient à la tâche facile et sûre, mais fastidieuse, de célébrer les louanges du pouvoir.

Ce ne fut pas là la conséquence la plus inattendue et la plus curieuse d'une législation trop sévère et qui manqua son but par son excès de rigueur. La nécessité de l'autorisation officielle,

en mettant un obstacle insurmontable à l'établissement de nouveaux journaux, créait un monopole de fait en faveur des feuilles qui avaient survécu au coup d'Etat; et par l'effet de ce monopole et de leur petit nombre, ces feuilles devinrent rapidement des entreprises tellement importantes, que le pouvoir se trouva désarmé vis-à-vis d'elles par l'impossibilité de les frapper. Si les journaux avaient été plus nombreux et avaient représenté un capital de peu d'importance, une suppression par autorité de justice ou par mesure administrative, sans cesser d'être un acte inique et odieux, n'aurait pas revêtu au même degré le caractère d'une atteinte à la propriété; mai frapper un journal dont le capital représentait des millions, qui comptait ses actionnaires par centaines et qui faisait vivre un nombre considérable de familles, devenait un acte de la plus haute gravité, à cause des conséquences qu'il entraînait et du retentissement qu'il ne pouvait manquer d'avoir au dedans et au dehors. Une

simple suspension elle-même demandait réflexion, car, par un effet bizarre de la législation fiscale, elle prenait le caractère d'une amende infligée au Trésor, qui cessait de percevoir le tribut quotidien que le journal lui versait à titre de droit de timbre et de droit de poste.

Qu'arriva-t-il? Que le gouvernement recula devant l'application de la législation qu'il avait faite. Un seul des journaux importants de Paris, *la Presse*, fut frappé d'une suspension de deux mois. A peine instruit des conséquences de la mesure qu'il avait dû prendre, le ministre de l'intérieur, M. Billault, fit venir l'un des propriétaires du journal, et lui demanda de conserver son nombreux personnel pendant la durée de la suspension. Comme son interlocuteur se récriait sur l'énormité de la dépense, M. Billault offrit immédiatement d'en faire supporter la moitié par le ministère de l'intérieur. Se peut-il imaginer situation plus singulière que celle d'un gouver-

nement réduit à supporter les frais de la répression qu'il inflige?

Deux journaux quotidiens, *l'Assemblée nationale* et *l'Univers*, et un recueil hebdomadaire, *le Courrier du Dimanche*, ont été, à Paris, les seuls exemples de suppression par voie administrative; encore peut-on dire que ces journaux étaient volontairement allés au-devant de leur sort. L'impression produite dans le public fut un avertissement pour le gouvernement; et lorsque des journaux en possession d'une clientèle beaucoup plus considérable se trouvèrent en danger de tomber sous le coup de la loi, on vit à plusieurs reprises le gouvernement recourir à l'expédient d'une amnistie pour les délits de presse, afin de soustraire ces journaux aux conséquences des pénalités qu'il leur avait infligées ou qu'il avait provoquées contre eux. Enfin, ce n'est plus un mystère pour personne, qu'une des dispositions les plus rigoureuses du décret organique fut modifiée par une mesure législative spéciale (la loi du 2 juillet 1861), uniquement

pour empêcher *le Siècle* et *l'Opinion nationale* de disparaître par l'effet de deux condamnations encourues dans l'espace de deux années.

La pénalité beaucoup plus douce de l'avertissement ne résista point elle-même à l'abus qui en fut fait, particulièrement en province. Ainsi le gouvernement avait l'odieux d'avoir édicté une législation draconienne, sans exemple dans les pays civilisés, et il n'osait l'appliquer de peur de heurter l'opinion en France et à l'étranger ; il avait espéré réduire ses adversaires au silence et faire tourner à son profit toutes les forces de la publicité ; et les journaux sous sa dépendance, dirigés ou plutôt comprimés par une bureaucratie inquiète et soupçonneuse, se voyaient fermer la bouche sur toutes les questions importantes et étaient délaissés par le public. Ce régime de compression excessive qui visait à obtenir les résultats de la censure, sans avoir la franchise de l'établir ouvertement, aboutissait à créer entre les journaux indépendants et une nation intelligente

et amoureuse des choses de l'esprit une entente tacite qui donnait à l'allusion la plus détournée, au moindre sous-entendu, la portée de la critique la plus acerbe et la plus directe. L'Empire avait, auprès de l'Europe civilisée, le mauvais renom de redouter la presse et de baillonner l'opinion ; il avait tout l'odieux d'un régime tyrannique sans en recueillir les bénéfices.

VI.

LE 25 NOVEMBRE 1860.

Huit années s'étaient écoulées depuis la promulgation de la Constitution de 1852; l'expérience pouvait être considérée comme complète. Le législateur avait incontestablement atteint un des buts qu'il s'était proposés: l'établissement d'un pouvoir fort, dont l'action n'était soumise à aucune entrave et ne rencontrait aucun obstacle légal ; mais il avait fondé du même coup, contrairement à sa propre pensée, l'omnipotence administrative L'effacement du conseil d'Etat, la

somnolence du Sénat, la docilité du Corps législatif, le mutisme de la presse profitaient beaucoup moins à l'autorité du prince qu'au despotisme des ministres et de leurs bureaux. Les ministres dans leur administration, les directeurs généraux dans leurs services, les préfets dans leurs départements, les maires dans leurs villes, goûtaient tous, au nom du grand principe d'autorité, les douceurs de la toute puissance ; on pouvait être foudroyé d'en haut, mais en bas on n'avait besoin de compter avec personne ; on avait une force irrésistible qui brisait tous les obstacles, et quant à l'opinion publique, on la bravait ou on lui fermait la bouche. Aussi quiconque détenait une part de cet immense pouvoir, ou jouissait d'assez de faveur pour le faire tourner à son profit, familiers du prince ou des ministres, hauts fonctionnaires, sénateurs et députés bien en cour, témoignaient une satisfaction sans mélange ; ils avaient les profits de la toute puissance sans en porter la lourde responsabilité.

Seul, l'auteur de la Constitution de 1852 n'était pas satisfait de son œuvre. Il avait l'âme plus haute que ses serviteurs, une expérience plus complète de la politique et une intelligence plus perspicace. Les jouissances matérielles qui les enivraient n'avaient aucune prise sur lui qui avait toujours vécu de la vie des princes. Il avait poursuivi le pouvoir, non seulement pour la satisfaction de régner sur un grand pays dans tout l'appareil de la souveraineté, mais pour être le héros d'un grand règne ; il avait soif d'illustration plus encore que de puissance. Laisser une page dans l'histoire était, à ses yeux, la justification de sa vie d'aventures; père idolâtre de son fils, il voulait fonder une dynastie. Il avait donc besoin que la France fût grande, prospère et satisfaite, parce que sa gloire personnelle et la transmission de sa couronne à son fils étaient à ce prix.

Malgré le fonctionnement régulier de la Constitution, malgré le concert de louanges qui s'élevait autour du trône, des doutes invincibles et

sans cesse renaissants s'élevaient dans l'esprit de l'Empereur. Il avait voulu rétablir les institutions de l'an VIII, comme si elles portaient nécessairement en elles la gloire et la fécondité; mais si la toute puissance avait été profitable au premier Consul, c'est que celui-ci avait eu pour tâche de substituer l'ordre au chaos et d'élever de toutes pièces l'édifice de notre société française. Napoléon III avait trouvé devant lui un pays tout organisé, où il avait fallu seulement rétablir l'ordre matériel, mais où rien n'était plus à créer. Le mécanisme gouvernemental qui faisait dépendre tout du prince et qui enchaînait toute autre action que la sienne, ne se justifiait plus par la grandeur et les difficultés de l'œuvre à accomplir, et il avait pour résultat de frapper le pays d'une sorte de paralysie. Il aurait fallu que l'initiative du prince s'exerçât continuellement partout et sur toute chose; l'Empereur se sentait impuissant à donner à lui seul la vie et le mouvement à une nation de 40 millions d'hommes.

Aucune force, aucune intelligence n'eût été au niveau de cette tâche surhumaine.

Les difficultés n'étaient pas encore venues, mais on les voyait poindre à l'horizon. Le rétablissement d'un ordre de choses régulier et le retour de la sécurité avaient déterminé une reprise des opérations commerciales et industrielles. La France s'était jetée dans les spéculations avec une fièvre qui avait rappelé les engouements et les folies des plus beaux jours de Law; mais, comme sous la Régence, on avait eu les apparences plutôt que la réalité d'un grand mouvement d'affaires, et l'on avait créé plus de papier que de richesses réelles; il était impossible de ne pas prévoir un mouvement de recul après un élan aussi désordonné. Quelle direction prendrait alors l'activité nationale ? Une lutte extérieure avait, par deux fois, détourné du dedans l'attention du pays; mais la seconde guerre avait été moins brillante que la première et avait abouti à des résultats politiques moins satisfaisants. Sa préparation mystérieuse

et sa brusque explosion avaient coûté à l'Empereur la confiance des cabinets européens. Napoléon III s'apercevait qu'en dépit des assurances qui lui avaient été données, cette guerre n'avait jamais été populaire, et ses conséquences lui suscitaient déjà, à l'intérieur, des embarras qui menaçaient de s'aggraver. Si l'on peut, malgré les immenses ressources du pouvoir absolu, être abusé à ce point, si l'on n'arrive à connaître la vérité sur rien, si l'on est condamné à se répéter souvent avec un irréparable regret : Que ne l'ai-je su plus tôt ! que n'ai-je été averti ! le droit de tout faire n'est-il pas le don le plus redoutable qui puisse confondre l'orgueil et faire éclater la faiblesse de l'homme ? Que peut-on faire quand on est seul, et comment n'être pas seul quand on a voulu être omnipotent ? N'y a-t-il pas une ironie providentielle dans ce sentiment, qui s'impose aux dominateurs de la terre, de l'impuissance qui résulte pour eux de leur isolement forcé ?

On raconte que, vers cette époque, un homme

d'Etat étranger, homme d'un esprit froid mais sagace, d'une grande expérience et fort habitué aux turbulences populaires, vint à Paris. Il avait eu, autrefois, de longues et étroites relations avec l'Empereur : il fut invité à venir passer tout une matinée à Saint-Cloud. La conversation tomba sur les divers régimes que la France avait traversés et sur sa situation présente ; l'Empereur, devenant le commentateur de son œuvre, analysa la Constitution de 1852 et en fit ressortir la supériorité sur les constitutions antérieures. L'homme d'Etat étranger n'exprima aucun dissentiment ; il se plut, au contraire, à reconnaître que jamais mécanisme gouvernemental plus savant et plus complet n'avait assuré la prédominance d'une seule volonté : jamais on n'avait plus habilement levé ou tourné les obstacles ordinaires, obvié plus sûrement aux chances de conflit et obtenu un fonctionnement plus paisible et plus régulier. Une objection cependant se laissait deviner sous ces

déclarations approbatives, et l'Empereur voulut absolument la connaître.

Après quelques hésitations, l'étranger finit par dire que ses doutes provenaient de ce que l'Empereur était tout son gouvernement : en dehors de lui, il n'y avait plus que de purs rouages; Ministres, Sénat, conseil d'Etat, Corps législatif même, étaient des instruments admirablement appropriés, sans doute, à l'usage que l'Empereur en voulait faire, mais ils n'étaient, après tout, que des ressorts de gouvernement; ce n'étaient point des forces sur lesquelles il fût possible de s'appuyer.

Puis s'enhardissant graduellement, il se rapprocha de la fenêtre et, montrant les grenadiers qui remplissaient la cour du château, il ajouta : Que le colonel de ce régiment se présente tout à coup à la porte de ce cabinet, qu'il déclare à Votre Majesté qu'Elle ne peut rester un instant de plus à Saint-Cloud; qu'il la contraigne de monter dans une voiture sous une escorte d'élite; qui sera in-

formé, qui remuera, qui agira dans tout le gouvernement? Ministres, Sénat, Corps Législatif, tout devra attendre un ordre de l'Empereur lui-même pour aviser à le délivrer; et, l'ordre ne venant pas, la voiture aura le temps de franchir la frontière avant qu'un seul ressort de la machine gouvernementale ait remué. L'Empereur se prit à rire de bon cœur et confessa, en badinant, que les choses pourraient bien se passer ainsi : puis, la gaieté faisant place tout à coup à la réflexion, il s'abîma dans une méditation profonde.

L'opinion publique a toujours été la grande préoccupation de Napoléon III. Lorsque, dans une occasion solennelle, il proclamait que la dernière victoire appartient toujours à l'opinion publique, il exprimait une des convictions les plus arrêtées de son esprit et le résumé de son expérience. N'avait-il pas vu le gouvernement de Louis-Philippe, en plein accord avec les pouvoirs publics, disparaître soudainement parce qu'il avait l'opinion contre lui. Avec quelle facilité lui-même

n'avait-il pas eu raison de l'Assemblée législative et de la coalition des partis, parce qu'il avait l'opinion publique de son côté. Ne jamais perdre ce levier irrésistible, et surtout ne le jamais laisser tourner contre son propre pouvoir, était sa plus ferme résolution : c'était, on peut le dire, le fond même de sa politique. Comment connaître, avec un suffisant degré de certitude, les courants de cette opinion publique, sujette à tant d'entraînements, et comment discerner les satisfactions à lui donner? C'était là le problème que l'Empereur n'avait cessé de se poser à lui-même. Il avait cru le résoudre en créant, peu après le coup d'Etat, le ministère de la police générale, et sa pensée se laisse lire clairement dans la lettre qu'il adressa, le 31 janvier 1852, au titulaire du nouveau département ministériel.

Aujourd'hui, disait cette lettre, quoique responsable, le président de la République ne peut, à l'aide des seuls moyens officiels, connaître que très imparfaitement l'état général du pays. Il ignore comment fonctionnent les divers rouages de l'administration : si les mesures arrêtées avec ses ministres

s'exécutent conformément à l'esprit qui les a dictées, si l'opinion publique applaudit aux actes de son gouvernement ou les désapprouve ; il ignore enfin quels sont dans les diverses localités, les écarts à réprimer, les négligences à stimuler, les améliorations indispensables à introduire. En effet, il n'a pour s'éclairer que les renseignements, souvent contradictoires, toujours insuffisants, des divers ministères.

Le ministère de la police générale ne put vivre parce qu'il se heurtait précisément aux préventions de cette opinion publique qu'il avait mission de contrôler et de faire connaître. Toutes les administrations se coalisèrent contre lui : le Corps législatif lui-même, encouragé par M. de Morny, se montra peu favorable à cette création dont l'existence fut de courte durée. L'Empereur espéra trouver dans le zèle du Sénat et dans le désir des sénateurs de jouer un rôle, la source de renseignements dont il avait besoin. L'article du *Moniteur*, qui a été cité, constate à la fois ses espérances et leur déception. On peut donc, sans crainte de se tromper, rapporter à cette préoccupation constante de l'Empereur l'origine des réformes du 25 novembre 1860.

M. de Morny nous semble avoir fidèlement rendu l'impression à laquelle l'Empereur avait obéi et ses intentions dans ce passage si remarqué du discours qu'il prononça, le 5 février 1861, en prenant le fauteuil de la présidence, à l'ouverture de la session.

Aujourd'hui, dit-il, l'Empereur rend compte aux grands corps de l'Etat des affaires du pays avec une franchise et une netteté d'expression inconnues jusqu'ici dans la langue politique. Ce qu'il attend de vous, c'est une appréciation libre et sincère des actes de son gouvernement, et, à ce propos, je ne puis résister au désir de répéter dans cette enceinte les paroles que l'Empereur nous a fait entendre en conseil le jour où il nous a fait part de ses intentions :

« Ce qui nuit à mon gouvernement, nous a-t-il dit, c'est l'absence de publicité et de contrôle. C'est là ce qui favorise la calomnie et engendre les préventions; je ne veux que le bien ; je n'ai dans le cœur que des intentions honnêtes; mais je puis me tromper. C'est pourquoi je veux connaître l'opinion du pays par l'organe de ses députés, après qu'ils auront examiné mes actes. »

L'Empereur avait raison: la publicité seule pouvait redonner la vie à son gouvernement, mais à la condition de ramener à sa suite la discussion et la contradiction qu'il avait voulu bannir. L'An-

gleterre avait traversé une phase analogue vers le milieu du XVIII[e] siècle. La proscription ou la ruine des grandes familles jacobites avaient livré la Chambre des lords à l'aristocratie whig, et celle-ci, instruite par les leçons de Walpole, achetait par la corruption les complaisances de la Chambre des communes. Elle s'était ainsi rendue maîtresse de tout le gouvernement. Ce fut la presse qui arracha l'Angleterre de ce régime de silence et de compression; ce fut la voix vengeresse de Junius qui réveilla l'opinion publique, qui ramena la probité et l'indépendance au sein de la Chambre des communes, et rendit à la nation anglaise le sentiment de ses droits. L'Empereur aurait pu, à son tour, essayer de l'action d'une presse libre sur son gouvernement, et voir si les critiques et les excitations des journaux ne donneraient pas plus d'initiative et d'activité au Sénat, plus d'indépendance au conseil d'Etat, et au Corps législatif une plus juste appréciation de son rôle. Mais la presse, ses censures et ses révéla-

tions possibles étaient un sujet de terreur pour tout ce qui participait au gouvernement : affranchir les journaux, c'était déchaîner de nouveau toutes les tempêtes. L'Empereur, quelles qu'aient pu être ses intentions premières, s'arrêta donc à une extension des droits du Sénat et du Corps législatif.

§

Le 25 novembre 1860 parut un décret par lequel l'Empereur, « voulant donner aux grands corps de l'Etat une participation plus directe à la politique générale de son gouvernement, et un témoignage éclatant de sa confiance, disposait que, tous les ans, à l'ouverture de la session, le Sénat et le Corps législatif voteraient une adresse en réponse à son discours. Cette adresse devait être votée « en présence des commissaires du gouvernement qui donneraient aux Chambres toutes

les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'Empire. »

Pour qui connaît l'histoire et sait le parti que la Chambre des communes a tiré du droit d'adresse combiné avec le droit de voter le budget, il y avait là un changement considérable dont les esprits superficiels ne pouvaient mesurer la portée. Au début du règne, le gouvernement n'avait pu supporter le contrôle du conseil d'Etat sur l'administration, et il avait réussi à l'annuler. L'Empereur, au contraire, accordait au Sénat et au Corps législatif un droit de contrôle sur l'ensemble de la politique, tant intérieure qu'extérieure, et il imposait à son gouvernement l'obligation de fournir toutes les explications demandées par les deux Chambres. Pour mesurer le chemin parcouru d'un seul pas, il faut se reporter à l'article 3 de la Constitution, qui dispose que l'Empereur gouverne *au moyen* des ministres, du conseil d'Etat, du Sénat et du *Corps législatif*; il faut se rappeler les mutilations successives qu'a-

vaient subies le droit d'amendement et le droit de voter le budget : après avoir été un simple instrument du gouvernement, après avoir été réduit, même en matière de finances, au rôle de bureau d'enregistrement, puisque, de l'aveu de M. de Morny, la Constitution le plaçait entre l'acquiescement et un vote insensé, le Corps législatif se trouvait, tout à coup, associé dans une certaine mesure au gouvernement. En effet, qu'un souffle d'indépendance traversât cette assemblée, elle pouvait consigner dans l'adresse la demande d'une réforme, et en refusant le budget d'un ministère, mettre le gouvernement dans l'alternative de faire la concession demandée ou de porter la question devant le pays par une dissolution. La composition du Corps législatif et sa docilité poussée jusqu'à l'empressement ne faisaient pas prévoir que cette assemblée en vînt de longtemps à engager un conflit avec le gouvernement; et cependant, ce germe si faible devait fructifier beaucoup plus vite qu'on ne pensait. Comme la

racine la plus faible, pénétrant entre deux blocs de pierre, arrive à les disjoindre et à ébranler le mur le plus solide, le droit qui était accordé au Corps législatif devait lui suffire pour reconquérir, en moins de dix années, toutes les prérogatives des assemblées parlementaires.

Par une autre dérogation aux principes qui avaient inspiré la Constitution, le gouvernement impérial entrait en contact direct avec la Chambre élective, et une atteinte profonde était portée aux prérogatives du conseil d'Etat. Non seulement la représentation devant les Chambres n'allait plus être confiée exclusivement au conseil d'Etat, mais ce corps allait être définitivement subordonné aux ministres dans ce qui avait été le plus considérable de ses prérogatives. Il était institué, par le même décret, deux ministres sans portefeuille, chargés de porter la parole pour le gouvernement dans les deux Chambres, et si M. Baroche leur était adjoint dans cette tâche, c'était à titre de ministre présidant le conseil d'Etat. Les

noms des deux ministres sans porfeuille, MM. Billault et Magne, disaient assez que l'un se chargerait des questions de politique générale et l'autre des questions de finances, et que les questions de législation et d'administration demeureraient le lot de M. Baroche : les membres du conseil d'Etat descendaient définitivement au rôle de simples auxiliaires.

On justifiait la création des ministres sans portefeuille par cette raison que les membres du conseil d'Etat, n'assistant pas aux réunions des ministres, n'étaient pas suffisamment initiés à la politique et à la pensée du gouvernement, tandis que des ministres, prenant part à toutes les délibérations et associés à la direction des affaires, seraient plus en état d'exposer fidèlement les actes du souverain et de les défendre dans le même esprit qui les aurait inspirés. Cet argument était purement spécieux puisqu'il était évident que, pour les détails, les ministres sans portefeuille seraient toujours obligés de s'en rapporter aux renseigne-

ments qui leur seraient fournis par leurs collègues. Il n'était pas plus malaisé de mettre au courant un membre du conseil d'Etat qu'un ministre sans portefeuille : c'était l'affaire de quelques entretiens et d'un dossier bien préparé, et on évitait toute chance de conflit. Il était facile de prévoir, au contraire, que des mésintelligences s'élèveraient entre les ministres d'action et les ministres de la parole sur le système de défense à adopter vis-à-vis des Chambres, que les uns ne voudraient pas se laisser réduire au rôle de simples avocats, et que les autres se considéreraient toujours comme incomplétement et inhabilement défendus.

L'inconvénient le plus grave de cette création au point de vue de la constitution de 1852, était de n'être qu'un expédient et de sacrifier le principe qu'elle prétendait réserver. On ne voulait pas mettre les ministres en présence des Chambres afin de ne pas permettre à celles-ci de s'immiscer dans l'administration; mais les ministres sans

portefeuille étaient partie intégrante du gouvernement aussi bien que leurs collègues : ils ne pouvaient, comme auraient fait les membres du conseil d'Etat, prendre la situation d'un tiers qui réserve les droits d'autrui et ne s'engage pas pour ne point s'exposer à un désaveu ; leurs paroles découvraient le gouvernement et leurs déclarations le liaient autant que l'aurait pu faire l'intervention personnelle des ministres d'action. Une pareille combinaison ne pouvait être que transitoire ; elle mettait virtuellement fin à ce qui avait été l'un des traits fondamentaux de l'œuvre de 1852 : l'interposition d'un corps neutre entre les ministres et les Chambres, et elle devait aboutir fatalement à replacer face à face le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ; l'un comme contrôleur et l'autre comme contrôlé, ainsi qu'il arrive dans tous les régimes représentatifs.

Les droits accordés au Corps législatif devaient donc se développer rapidement par la pratique. Cela était d'autant plus facile à prévoir que la

publicité allait venir en aide à ce progrès. Les débats du Sénat cessaient d'être secrets, ceux du Corps législatif cessaient d'être connus uniquement par la publication du procès-verbal : les discussions des deux Chambres, recueillies par la sténographie, devaient être insérées, comme autrefois, dans le journal officiel, et, pour ne pas imposer aux journaux une reproduction hors de proportion avec leur format, un compte rendu analytique, à leur usage, devait être préparé sous la surveillance des présidents des deux Chambres. Cette réforme exigeait la modification d'un article de la constitution ; aussi elle nécessita, pour être réalisée, un sénatus-consulte, qui fut rendu le 12 février 1861.

§

Là était la grande conquête et le progrès véritable. Les débats du Corps législatif allaient

avoir désormais l'écho qui leur avait manqué. Il y avait dans cette assemblée un petit groupe d'opposants dont l'importance allait démesurément grandir, parce qu'ils devenaient, presque à leur insu, les porte-voix de tous ceux qui trouvaient quelque chose à reprendre soit dans l'organisation du pouvoir, soit dans la conduite de l'administration. La presse, demeurée sous la surveillance administrative, ne pouvait élever la voix sans se heurter à mille périls; mais l'immunité législative permettait aux députés d'aborder toutes les questions et de tout dire; et la reproduction de leurs discours donnait à leurs moindres paroles un immense retentissement. Les journaux, ne pouvant parler pour leur propre compte, signalaient avec éloge les discours où se rencontraient, même avec des nuances qui leur déplaisaient, les opinions qu'ils auraient voulu exprimer, où étaient attaqués les actes qu'ils ne pouvaient critiquer. Aussi une ardente curiosité s'attacha bien vite aux débats du Corps législatif; et elle valut

aux *Cinq* une popularité et une influence hors de proportion avec l'importance de l'opinion qu'ils représentaient.

Il n'en eût pas été ainsi si une opposition modérée eût existé au sein du Corps législatif ou pu se produire dans la presse ; mais le gouvernement n'avait pas osé abandonner le pouvoir qu'il s'était attribué sur les journaux. Il reconnaissait, toutefois, les inconvénients d'un mutisme qui fournissait aux détracteurs de l'Empire un argument sans réplique, et qui était commenté avec sévérité à l'étranger. On essaya de faire sortir les journaux de leur silence en leur promettant, non pas la liberté, mais une grande tolérance s'ils voulaient maintenir leurs critiques dans le cercle de la constitution. M. de Persigny, qui avait remplacé, comme ministre de l'intérieur, M. Billault, devenu ministre sans portefeuille, adressa nominalement aux préfets, mais en réalité aux journaux et au public, une circulaire remarquable où il justifiait la législation sur la presse par l'exemple de ce

qui s'était fait en Augleterre, tant que l'autorité des princes de la maison de Hanovre avait été contestée par les partisans des Stuarts. La liberté de la presse anglaise était une liberté de fait, comme le prouvaient des applications encore récentes de la loi ; elle datait du jour où l'autorité de la dynastie hanovrienne n'avait plus été mise en question, et où l'opposition s'était attaquée uniquement aux actes du gouvernement.

M. de Persigny déclarait le gouvernement impérial prêt à accepter toutes les critiques, le jour où l'on ne contesterait plus son origine et sa possession ; il qualifiait lui-même de dictatorial et d'exceptionnel le pouvoir qu'il tenait du décret du 17 février 1852 ; et s'il défendait cette législation à titre de nécessité temporaire, il passait condamnation sur son caractère :

Quant à l'instrument, disait-il, que la loi actuelle met dans mes mains par le système des avertissements, je n'ai pas à le discuter. Cependant, s'il m'est permis d'en dire mon sentiment franchement et sans détours, ce système, comme mesure exceptionnelle subordonnée aux exigences imposées par l'établissement d'un nouvel ordre de choses,

est sans doute en principe aussi dictatorial que celui trouvé par les défenseurs de la maison de Hanovre; mais en fait il est plus franc, plus sincère que s'il se déguisait sous des formes judiciaires à la manière des Hanovriens; il est d'ailleurs infiniment plus conforme au mœurs et à la situation de notre pays.

Sans doute il est difficile, comme il l'a toujours été en Angleterre, de définir le point qui sépare la discussion utile de la discussion nuisible à l'Etat. C'est une affaire de conscience aussi délicate pour un ministre napoléonien que pour un juge hanovrien; mais ce que je puis dire, c'est que, si je suis prêt à ne reculer devant aucune responsabilité pour interdire à la presse des attaques contre l'Etat, de quelque prétexte, de quelque autorité qu'elles se couvrent, en revanche je ne consulterai aucune convenance particulière, de quelque part qu'elles se produisent, pour la résolution que j'aurai à prendre dans le but de favoriser sans cesse davantage dans notre pays l'acclimatation, si je puis ainsi dire, des habitudes de libre discussion.

Tel est, Monsieur le préfet, l'ordre d'idées que je recommande à votre attention, et que je vous prie de prendre pour règle de conduite dans toutes les propositions que vous auriez à me soumettre.

N'oubliez pas que plus le pouvoir discrétionnaire de l'administration sur la presse est exceptionnel, plus l'exercice en doit être dirigé par une scrupuleuse loyauté; rappelez-vous surtout que c'est dans l'intérêt de l'Etat, et non pas de l'administration, que ce pouvoir a été délégué à mon ministère. Que vos actes ne s'abritent donc pas derrière cette protection, mais qu'ils soient au contraire exposés comme les miens à la discussion publique. Enfin, inspirez-vous du grand exemple que vous donne l'Empereur, et sachez bien que ce n'est que par votre zèle pour l'intérêt public que vous lui prouverez votre dévouement.

Au moment où M. de Persigny conviait la presse à un exercice plus large du droit de discussion, presque tous les journaux, par suite du régime des avertissements, voyaient leur sort à la discrétion du gouvernement : ils ne manquèrent pas d'en faire la remarque. Pour prouver sa sincérité, le nouveau ministre de l'intérieur demanda et obtint de l'Empereur la levée de tous les avertissements, l'abandon de toutes les poursuites commencées, et la remise de toutes les condamnations encourues pour délits de presse. Les journaux se trouvèrent donc replacés dans la situation où ils étaient le lendemain du décret organique : une nouvelle expérience de cette législation allait commencer.

Cette amnistie était une mesure libérale et digne d'éloges ; mais elle prouvait une fois de plus l'impossibilité d'appliquer une législation que le gouvernement déclarait lui-même dictatoriale et exceptionnelle, et dont il fallait, à chaque instant, effacer les effets.

Atteinte au principe fondamental de la Constitution, l'indépendance absolue du Pouvoir exécutif vis-à-vis de la Chambre élective, effacement de l'action conciliatrice du conseil d'Etat, condamnation du principe de la législation sur la presse : telles étaient les conséquence des mesures auxquelles l'Empereur avait été amené par une expérience décisive. L'œuvre de 1852 se détruisait elle-même, par ce qu'elle avait d'excessif, l'exagération de l'autorité du prince.

VII.

LE 19 JANVIER 1867.

Les réformes du 25 novembre 1860 avaient été un acte tout spontané de la part de l'Empereur; rien ne les avait fait pressentir. Les conseillers les plus autorisés de Napoléon III les avaient désapprouvées, les uns comme prématurées, les autres comme purement gratuites. Pour la nation, elles furent une surprise, et la satisfaction n'en fut que plus vive. Il est impossible de parcourir les journaux de cette époque, même les plus hostiles au gouvernement, sans y trouver l'aveu de cette satisfaction. Les journaux étrangers, et

particulièrement ceux de Londres, payèrent un juste tribut d'éloges au prince éclairé, qui, investi du pouvoir absolu, prenait l'initiative de concessions qu'on ne lui demandait pas, et appelait lui-même la discussion et le contrôle sur les actes de son gouvernement. L'impression fut donc aussi favorable et presque aussi grande au dehors qu'au dedans ; comme acte politique destiné à retremper la popularité personnelle du souverain, les mesures du 25 novembre eurent un succès complet.

Peut-être ni le prince qui accordait ces concescions, ni le pays qui les recevait avec gratitude, n'en mesurèrent-ils, sur le moment, toute la portée. En ouvrant la session du Corps législatif, le 4 février 1861, l'Empereur disait en parlant de l'adresse qui allait être discutée pour la première fois : « Cette amélioration initie plus amplement » le pays à ses propres affaires, lui fait mieux » connaître ceux qui le gouvernent comme ceux » qui siégent dans les Chambres, et, malgré son

» importance, n'altère en rien l'esprit de la Cons-
» titution. » L'Empereur ne voyait donc qu'une source de popularité nouvelle dans les discussions qui jetteraient la lumière sur sa politique et sur les actes de son gouvenement; et, peut-être aurait-il eu raison, si la fortune, qui allait lui devenir contraire, avait continué de favoriser ses desseins. Il gardait encore une confiance absolue dans l'excellence de son œuvre, et, après avoir renouvelé la critique qu'il avait souvent faite du régime de 1830 et de ses agitations stériles, il traçait ainsi le tableau de son propre gouvernement :

« Aujourd'hui, les lois sont préparées avec soin et maturité par un conseil composé d'hommes éclairés qui donnent leur avis sur toutes les mesures à prendre. Le Sénat, gardien du pacte fondamental, et dont le pouvoir conservateur n'use de son initiative que dans les circonstances graves, examine les lois sous le seul rapport de la constitutionalité ; mais véritable Cour de cassation, il est composé d'un nombre de membres qui ne peut être dépassé. Le Corps législatif ne s'immisce pas, il est vrai, dans les détails de l'administration, mais il est nommé directement par le suffrage universel, et ne compte dans son sein aucun fonctionnaire public. Il discute les lois avec la plus entière liberté ; si elles sont repoussées,

c'est un avertissement dont le gouvernement tient compte ; mais ce rejet n'ébranle pas le pouvoir, n'arrête pas la marche des affaires, n'oblige pas le souverain à prendre pour conseillers des hommes qui n'auraient pas sa confiance. »

Ces derniers mots indiquent clairement qu'en acceptant un examen plus minutieux de ses actes, l'Empereur n'avait voulu abandonner aucune part de son autorité, qu'il entendait conserver seul la direction de la politique, et se réservait d'apprécier le compte qu'il faudrait tenir de l'opinion du Corps législatif. Aussi ne put-il se défendre d'une certaine surprise, mêlée peut-être d'un regret, en voyant l'empressement que le Corps législatif mit à user de ses nouveaux droits et l'ardeur avec laquelle il aborda l'examen de toutes les questions. L'Empereur avait toujours concentré dans ses mains la conduite de la politique extérieure, et il ne vit pas sans quelque inquiétude la Chambre s'occuper de questions qu'il jugeait en dehors du domaine et de la compétence des assemblées. Ce sentiment perce dans la réponse que l'Empereur fit à l'adresse du Corps

législatif, lorsqu'elle lui fut présentée : « Malgré la *vivacité de la discussion*, dit-il, je ne regrette nullement de voir les grands corps de l'Etat aborder les questions *si difficiles* de la politique extérieure. Le pays en profite sous bien des rapports. Ces débats l'instruisent sans pouvoir l'inquiéter. » Cette allusion à la vivacité des débats législatifs devait désormais se trouver invariablement dans la bouche de l'Empereur chaque fois qu'il serait question de l'adresse. La hardiesse et la vigueur avec lesquelles les actes du gouvernement furent critiqués dépassèrent évidemment l'attente de Napoléon III.

Le succès avait couronné jusqu'alors toutes les entreprises de l'Empereur : les finances étaient le côté de la politique impériale qui prêtait le plus à la critique. Le pays apprenait, comme le dit

plus tard M. Thiers, qu'il en coûte cher pour remplacer la liberté. Désireux d'occuper sans cesse l'attention de la France et d'ajouter à sa propre popularité, le souverain recueillait avec empressement et recherchait même toutes les conceptions qui pouvaient frapper les esprits ou qui revêtaient un caractère d'utilité publique. Quant aux moyens d'exécution, jamais l'infatigable complaisance du conseil d'Etat n'avait fait objection à l'ouverture d'un crédit extraordinaire. Ces crédits devaient, sans doute, être portés ensuite devant le Corps législatif pour être sanctionnés par lui; mais ils y arrivaient tardivement, à l'état de faits accomplis, lorsque la dépense était engagée, quelquefois même effectuée. Le vote du budget par le Corps législatif devenait donc tout à fait illusoire, puisque le chiffre des dépenses pouvait sans cesse être accru par l'ouverture de crédits extraordinaires; aussi, depuis le rétablissement de l'Empire, un seul budget s'était soldé en équilibre : encore n'aurait-il pas fallu exami-

ner de trop près la nature de quelques recettes. Depuis quelques années, malgré l'augmentation constante et considérable du revenu public, chaque exercice se réglait définitivement avec une insuffisance moyenne de 175 millions. La dette flottante approchait d'un milliard, et elle allait dépasser ce chiffre. C'était le sujet de légitimes préoccupations pour le monde financier, qui ne voyait pas sans appréhension le gouvernement conduit à emprunter en pleine paix, et qui redoutait que cette facilité à se procurer des ressources et cette promptitude à les dissiper ne l'amenassent à ériger en système les appels au crédit. Ces craintes se traduisaient par une certaine dépréciation des fonds publics, et le dernier emprunt, contracté sous forme d'obligations trentenaires, avait dû être émis un peu au-dessus de 5 pour cent.

L'attention de l'Empereur fut appelée sur les inquiétudes du monde financier et sur le danger de laisser se généraliser une impression qui condui-

rait inévitablement à une baisse de toutes les valeurs. Ici encore la source du mal était dans le pouvoir absolu et dans l'absence de tout contrôle. Le caractère utile des dépenses ne pouvait être une excuse aux yeux du public : l'Etat, pas plus que les particuliers, n'est justifié de se ruiner en améliorations. La faculté que possédait le souverain de détruire sans cesse l'équilibre du budget par des ouvertures de crédits, conduisait à un continuel accroissement de la dette flottante, et cet accroissement aboutissait forcément à des emprunts directs. Le commerce et l'industrie qui pouvaient à chaque instant rencontrer sur le marché la concurrence de l'Etat, étaient obligés de payer l'argent plus cher ; et lorsque l'Etat empruntait de nouveau, il devait subir à son tour l'effet de cet enchérissement général.

Consulté par l'Empereur, M. Fould eut la franchise de lui dire que le droit qu'il avait de disposer des finances publiques était la véritable origine des inquiétudes du monde financier. Au-

cune sécurité ne pouvait régner dans les affaires tant qu'il serait possible d'ajouter deux cents millions aux dépenses publiques, par une signature au bas de quelques décrets. L'expérience avait prouvé que le contrôle du conseil d'Etat était illusoire et que celui du Corps législstif ne pouvait s'exercer en temps utile. L'unique moyen de rétablir la fixité du budget et de ramener la confiance dans les affaires était de renoncer au droit d'ouvrir des crédits par décret. Un budget de deux milliards offrirait toujours des ressources suffisantes pour faire face, au moyen de virements, aux dépenses imprévues qui auraient un caractère d'urgence : les autres feraient l'objet d'un budget supplémentaire qui serait présenté au Corps législatif, à l'ouverture de la session, en même temps que le budget ordinaire de l'année suivante. Si enfin, dans l'intervalle des sessions, il se produisait une nécessité grave qui dépassât les ressources disponibles au moyen de virements, le Corps législatif devrait être convoqué. L'aban-

don que l'Empereur ferait de sa prérogative aurait pour conséquence que, désormais, aucune dépense de quelque importance ne pourrait non seulement être effectuée, mais même être engagée sans l'aveu préalable du Corps législatif, et sans que les ressources destinées à y faire face fussent assurées.

Après un mûr examen du mémoire que M. Fould avait remis entre ses mains, l'Empereur adopta les idées de son ancien ministre, et il l'appela lui-même au ministère des finances pour les mettre en pratique. L'intervention du Sénat était nécessaire pour modifier les article 4 et 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. L'Empereur, par une lettre en date du 12 novembre 1861, annonça au ministre d'Etat son intention de réunir cette assemblée pour le 2 décembre. Cette lettre se terminait ainsi :

« En renonçant au droit qui était également celui des souverains, même constitutionnels, qui m'ont précédé, je pense faire une chose utile à la bonne gestion de nos finances. Fi-

dèle à mon origine, je ne puis regarder les prérogatives de la Couronne ni comme un dépôt sacré auquel on ne saurait toucher, ni comme l'héritage de mes pères, qu'il faille avant tout transmettre intact à mon fils. Elu du peuple, représentant ses intérêts, j'abandonnerai toujours sans regret toute prérogative inutile au bien public, de même que je conserverai inébranlable dans mes mains tout pouvoir indispensable à la tranquillité et à la prospérité du pays. »

On ne saurait nier l'élévation et la noblesse de ce langage. L'Empereur faisait un sacrifice considérable : monarque absolu, il renonçait à un droit qu'en France on n'avait jamais contesté aux souverains constitutionnels, et que beaucoup d'hommes d'Etat considéraient comme nécessaire à la marche du gouvernement. M. Thiers a plusieurs fois exprimé, du haut de la tribune, le doute qu'il fût possible de gouverner sans la faculté dont l'Empereur s'était dessaisi. Cependant, quelques embarras qui aient pu en résulter pour ses ministres, quelque obstacle que ses désirs personnels aient pu rencontrer dans cette mesure, l'Empereur n'a jamais manifesté aucune velléité de

revenir sur l'abandon qu'il avait fait de sa prérogative. L'histoire impartiale lui tiendra compte et de ce désintéressement et de cette loyauté.

La réforme proposée par M. Fould fut consacrée par le sénatus-consulte qui porte la date du 31 décembre 1861. L'article 3 de ce sénatus-consulte était ainsi conçu : « Il ne pourra être accordé de crédit supplémentaire ou de crédit extraordinaire qu'en vertu d'une loi. » Il était impossible de lier plus complétement les mains au chef de l'Etat. Un autre article disposait que des décrets de l'Empereur, rendus en conseil d'Etat, pourraient autoriser des virements d'un chapitre à un autre, dans le budget de chaque ministère. Enfin, l'article 1er introduisait un changement qui devait être singulièrement agréable au Corps législatif : au vote du budget par ministère, il substituait le vote par section, conformément à une nomenclature qui ne comprenait pas moins de cinquante-six sections. Ce n'était pas encore la restitution du droit que les anciennes Chambres

possédaient de voter le budget par articles, mais c'était un grand pas dans cette voie.

La réforme accomplie par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 ne fut appréciée à sa juste valeur que par les hommes qui donnaient aux questions de finances une attention spéciale ; elle ne le cédait point en importance aux mesures de l'année précédente. Elle donnait au Corps législatif, sur les finances publiques, un pouvoir que les assemblées antérieures n'avaient pas possédé dans la même plénitude. Les Chambres de la Restauration et de la monarchie de Juillet avaient vainement lutté contre la multiplication des crédits extraordinaires ou supplémentaires, et contre la perturbation qu'ils introduisaient dans les prévisions de dépenses. Le mal était coupé à sa racine. Le chiffre des dépenses, une fois voté par la Chambre, était un maximum que le gouvernement ne pouvait dépasser en aucun cas et sous aucun prétexte, sans une autorisation législative. Le budget devenait ainsi une sorte de forfait moyennant

lequel le gouvernement se chargeait de gérer la chose publique, et il n'était point à craindre qu'aucun ministre fût tenté d'abuser de la faculté de virement, puisqu'il lui aurait fallu venir demander par une loi le remplacement des sommes dont il aurait indûment disposé. Le dernier mot en matière de dépenses appartenait donc au Corps législatif, et il dépendait uniquement de cette assemblée de rendre son contrôle sur les deniers publics aussi efficace que son autorité était absolue.

§

Ainsi grandissaient d'année en année les droits de la Chambre élective, qui sortait insensiblement de l'état d'impuissance et d'effacement auquel elle avait été réduite. Elue sous l'action presque irrésistible de l'administration, composée d'hommes qui devaient presque tous à la désignation officielle le mandat dont ils étaient investis, la Cham-

bre était loin de songer à engager aucune lutte avec le gouvernement ; mais que d'autres hommes vinssent s'asseoir sur les bancs du palais Bourbon, y apportant un esprit moins docile et de plus fermes résolutions, il leur suffirait d'user des droits qui venaient d'être restitués au Corps législatif pour contraindre le gouvernement à compter sérieusement avec la représentation nationale. Le temps était déjà passé où un préfet de la Seine, enivré de sa faveur, pouvait exprimer en termes injurieux son mépris de l'autorité du Corps législatif.

Cependant, cette assemblée si timorée apporta encore dans la discussion de l'adresse assez d'ardeur pour que l'Empereur fît de nouveau allusion à la vivacité de ces débats qui absorbaient l'attention du pays et qui réveillaient l'esprit public assoupi (1). Enhardie par le stimulant de la

(1) « L'adhésion du Corps législatif m'est d'autant plus précieuse que la discussion de l'adresse offre un spectacle digne d'attention. Comme les opinions extrêmes sont mal-

publicité, elle alla plus loin ; elle résista, pour la première fois, à un désir formellement exprimé du souverain. On devine qu'il s'agit de la dotation demandée pour le comte de Palikao. La commission, par l'organe de son rapporteur, M. de Jouvenel, conclut au rejet du projet de loi ; le général écrivit à l'Empereur pour demander le retrait du projet ; mais l'Empereur, dans une réponse qui fut mise au *Moniteur*, refusa d'y consentir. Cette lettre était empreinte d'une certaine amertume, et le fait de sa publication la fit ressentir par le Corps législatif comme une véritable réprimande. M. de Morny se fit, auprès de l'Empereur, l'interprète de l'impression éprouvée par ses collègues ; il ne dissimula pas que beaucoup d'entre eux pourraient se faire un point d'hon-

---

heureusement les plus empressées à se produire, et que le respect pour la liberté de la parole les fait écouter en silence, le public prend souvent ce silence pour un acquiescement tacite ; mais bientôt le vote de l'adresse vient dissiper tous les nuages, montrer la situation sous son véritable jour et *rétablir la confiance.* » (Réponse à l'adresse du Corps législatif, 23 mars 1862.)

neur de ne pas abandonner la commission et de rejeter la loi. L'Empereur céda : il accepta comme compromis de substituer au projet de loi un projet général qui lui conférerait le droit de récompenser les actions d'éclat et les grands services publics ; et il fit connaître sa résolution par une lettre adressée à M. de Morny, où se trouvait l'expression d'un regret, mais qui se terminait par cet appel à la concorde :

« Le Corps législatif, qui m'a toujours donné un concours si loyal, qui m'a aidé à fonder l'Empire et les institutions qui doivent nous survivre, verra avec plaisir, j'aime à le penser, que je m'empresse d'adopter le moyen de rétablir la confiance mutuelle et d'effacer les traces d'un désaccord majeur regrettable entre les pouvoirs issus de la même origine et travaillant consciencieusement pour le même but. »

Le Corps législatif remporta donc, sans combat, une demi-victoire que le gouvernement fit expier chèrement à M. de Jouvenel en le poursuivant à outrance aux élections générales de 1863. Le résultat était mince en lui-même ; mais les deux lettres de l'Empereur lui donnèrent une

incontestable importance aux yeux de l'opinion : on vit poindre l'affranchissement de la Chambre élective et le terme de l'invariable docilité dont elle avait fait preuve. Les 92 voix qui, après une discussion prolongée, se réunirent sur un amendement relatif à la question romaine, furent un autre symptôme des résistances que le gouvernement pouvait rencontrer s'il ne comptait pas avec l'énergique vitalité du sentiment religieux. La tâche des ministres orateurs se trouvait donc plus laborieuse qu'on n'avait supposé, et, d'un autre côté, la pratique mettait en lumière les vices de cette institution. Les ministres orateurs consentaient bien à se renseigner auprès de leurs collègues à portefeuille, mais ils ne se pliaient pas à recevoir d'eux des instructions : ils se comparaient à des généraux en présence de l'ennemi et à qui on doit laisser la liberté de leurs manœuvres. Les ministres à portefeuille se plaignaient à leur tour que leurs avocats d'office ne fissent pas toujours les réserves nécessaires, et, pour déterminer le

vote de la Chambre, se laissassent aller trop facilement à des promesses qui créaient des embarras à leur administration. Ils s'opposaient aussi à ce que les ministres orateurs entrassent directement en communication avec les chefs de services ; ils voulaient que toute demande et toute remise de pièces ou de renseignements eussent lieu par l'intermédiaire de leur cabinet. Des tiraillements se produisaient fréquemment : certains ministres, pour se soustraire à ce qu'ils considéraient comme une ingérence dans leur administration, demandaient à être défendus par ceux de leurs chefs de services qui avaient le titre de conseillers d'Etat. D'autres laissaient percer manifestement le désir d'entrer directement en rapport avec la Chambre élective.

M. Rouland, ministre de l'instruction publique, donna l'exemple de se rendre au sein de la commission du budget pour fournir officieusement des explications à l'appui d'une demande de crédit. On remarqua également que le ministre des fi-

nances, M. Fould, avait, à son ministère, des conférences également officieuses mais très-fréquentes avec le président et le rapporteur de la commission du budget et les membres de la sous-commission des finances.

Enfin, lorsqu'au Sénat, dans la discussion de l'adresse ou dans l'examen des pétitions, un de leurs actes était mis en question, les ministres sénateurs ne laissaient à personne le soin de les défendre : ils demandaient la parole comme sénateurs, mais ils parlaient en ministres.

L'institution des ministres orateurs était donc sourdement battue en brèche lorsque le dernier coup lui fut porté par un conflit qui s'éleva entre M. Magne et M. Fould, à l'occasion d'un communiqué adressé au *Journal des Débats*. Le ministre des finances crut y voir une critique indirecte du système de comptabilité financière introduit par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Les deux ministres donnèrent leur démission. L'Empereur pria M. Fould de reprendre

la sienne ; il accepta celle de M. Magne, mais en le nommant membre du conseil privé. Il informa M. Magne de cette nomination par une lettre qui parut au *Moniteur* du 1er avril 1863. Cette lettre, conçue dans les termes les plus flatteurs pour le ministre qui se retirait, constatait, en même temps, que sa retraite avait pour cause « la divergence existant entre M. Fould et lui sur les questions de finances. » M. Magne ne fut pas remplacé comme ministre sans portefeuille ; et les journaux d'opposition prirent occasion de l'aveu contenu dans la lettre impériale pour demander que les ministres fussent envoyés au Corps législatif et défendissent eux-mêmes leur administration.

§

On était alors à la veille des élections générales, qui eurent lieu le 30 mai. Le gouvernement maintint dans toute sa rigueur le système

des candidatures officielles, et fit de grands efforts pour écarter du Corps législatif les députés qui s'étaient prononcés le plus ouvertement contre sa politique dans la question romaine ou qui avaient montré des velléités d'indépendance. Il réussit à empêcher la réélection de MM. de Jouvenel, de Flavigny, Keller, Anatole Lemercier, de Cuverville, mais ces succès de peu d'importance furent compensés par des échecs éclatants. On put apprécier alors la portée des réformes du 25 novembre 1860, mesurer l'action exercée sur l'opinion publique par le retentissement des débats législatifs, la liberté plus grande de la tribune et la hardiesse croissante de la presse. Paris, Lyon, Marseille, n'élurent que des opposants déclarés, et un certain nombre de candidats qui répudiaient toute pensée d'hostilité à la dynastie, mais qui se déclaraient indépendants, l'emportèrent sur les candidats officiels. Les recrues qui venaient renforcer l'opposition étaient encore peu nombreuses ; mais elles lui appor-

taient la connaissance et l'expérience des affaires, le prestige de la renommée, la puissance du talent oratoire. Parmi les hommes qui venaient s'asseoir à côté de MM. Jules Favre, Picard et Ollivier, se trouvaient, en effet, M. Berryer, M. Marie, M. Jules Simon, et enfin M. Thiers qui pouvait se nommer Légion.

En présence de pareils adversaires, il devenait indispensable de réorganiser la défense du gouvernement. On renonça à l'institution des ministres sans portefeuille, qui avait été une source intarissable de confiits, et l'on essaya d'une combinaison nouvelle. M. Billault remplaça le comte Walewski au ministère d'Etat ; mais, sur sa demande, tous les services qui relevaient de ce ministère furent répartis entre les autres départements ministériels. M. Billault voulait être dégagé de toute préoccupation administrative afin de pouvoir se consacrer tout entier aux débats législatifs. M. Baroche, usé par onze années de travaux parlementaires, fut appelé au ministère de

la justice, auquel on rattacha les cultes, avec l'espérance que le caractère modéré et l'esprit conciliant du nouveau ministre ramèneraient au gouvernement la fraction de l'épiscopat qui était devenue hostile. M. Baroche fut remplacé à la présidence du conseil d'Etat par le ministre du commerce, M. Rouher, qui avait fait preuve dans les assemblées républicaines d'un grand talent de parole et d'une merveilleuse facilité d'assimilation, et qui avait acquis, par la pratique de l'administration, une connaissance approfondie des affaires.

Une note, insérée au *Moniteur* du 24 juin 1863, expliqua ces changements, et démontra leur conformité avec la Constitution dont elle affirmait de nouveau le principe fondamental. Elle était ainsi conçue :

Le plébiscite sur lequel se base la Constitution de 1852, en établissant que les ministres étaient responsables envers l'Empereur seul, a voulu mettre un terme à ces compétitions d'ambitions parlementaires, causes continuelles d'agitation et de faiblesse pour les gouvernements passés.

Sans altérer en rien la force et la liberté d'action nécessaires au pouvoir l'Empereur, par le décret du 24 novem-

bre, a voulu donner aux grands Corps de l'Etat une participation plus directe dans la politique générale de son gouvernement; mais ce décret n'a pas modifié les principes fondamentaux du plébiscite de 1852, qu'un nouveau plébiscite seul pouvait changer.

La discussion plus large et plus complète des affaires publiques devant le Sénat et le Corps législatif avait motivé la création de ministres sans portefeuille, c'est-à-dire des ministres n'ayant dans les faits à débattre aucune part personnelle.

L'empereur, par le décret de ce jour, leur substitue le ministre chargé des rapports du gouvernement avec les grands corps de l'Etat, dans le but d'organiser plus solidement la représentation de la pensée gouvernementale devant les Chambres, sans s'écarter de l'esprit de la Constitution.

Le ministre d'Etat, dégagé de toutes attributions administratives, et le ministre présidant le conseil d'Etat, avec le concours des membres de ce conseil, sont désormais chargés d'expliquer et de défendre les questions portées devant le Sénat et le Corps législatif.

La mort épargna à M. Billault les luttes pour lesquelles il se préparait. Il fut soudainement emporté, le 13 octobre 1863, presque à la veille de l'ouverture de la session. Cette mort jeta le gouvernement dans la consternation; et le *Moniteur* enregistra à deux reprises des marques publiques de la douleur du souverain. Il semblait que le

silence de cette bouche éloquente laissât le gouvernement sans défense en face de ses ennemis, et créât un grand péril public. Singulier résultat d'un régime qui s'était donné pour mission de substituer l'action à la parole, et qui s'était si souvent fait gloire d'avoir mis fin aux luttes de la tribune ; la perte d'un orateur semblait le coup le plus terrible qui pût l'atteindre. M. Billault, pourtant, devait avoir un successeur digne de lui, qui ne l'égalerait ni pour la pureté du langage, ni pour l'éclat, ni pour l'élévation, mais qui compenserait ce désavantage par une prodigieuse faculté de travail, par une inépuisable fécondité de ressources et une rare puissance d'argumentation. Ce successeur, aussitôt qu'il aurait fait ses preuves, devait hériter de l'influence prépondérante et du crédit sans limites de son prédécesseur, afin de rendre incontestable pour tous que le gouvernement de l'action avait fondé la toute-puissance de la parole.

Nul ne prévoyait alors que M. Rouher ferait

oublier M. Billault, et, lorsque les décrets du 18 octobre appelèrent M. Rouher au ministère d'Etat et M. Rouland à la présidence du conseil d'Etat, créèrent pour MM. de Forcade la Roquette et Chaix d'Est-Ange deux nouvelles vice-présidences du conseil d'Etat, et firent de M. Vuitry un vice-président honoraire, pour qu'il continuât à se charger des questions de finances, il sembla que le gouvernement voulût se donner la monnaie du grand orateur qu'il avait perdu. Disons tout de suite, pour épuiser ces détails, qu'au bout d'une session M. Rouland remplaça M. Vuitry dans le gouvernement de la Banque et fut remplacé par lui dans la présidence du conseil d'Etat, et qu'un décret du 4 octobre 1864, pour calmer les justes susceptibilités et apaiser les réclamations des présidents de section du conseil d'Etat, leur conféra les prérogatives et la délégation permanente auprès des Chambres qui avaient été attribuées aux vice-présidents.

Cette organisation envoyait sur les bancs du Corps législatif un nombreux état-major gouvernemental, mais elle donnait prise à la critique.

La création, par simple décret, de deux vice-présidences était-elle conciliable avec la Constitution, qui a déterminé le nombre des membres du conseil d'Etat? La présence dans les Chambres du chef d'un département ministériel n'était-elle pas une autre dérogation à la Constitution, qui confie exclusivement aux membres du conseil d'Etat la mission de défendre les lois et les actes du gouvernement? L'objection fut faite, à la session suivante, par M. de la Guéronnière au sein du Sénat et par M. Thiers au sein du Corps législatif. M. Rouher s'en tira avec son ingéniosité ordinaire, en s'abritant derrière l'article 53 de la Constitution, qui donne aux ministres rang, séance et voix délibérative au conseil d'Etat. Il refusa de se laisser considérer comme un membre du gouvernement ayant sa part de direction et de responsabilité dans les

affaires, il prétendit faire partie du conseil d'Etat. « Je ne suis, dit-il, qu'un membre du conseil » d'Etat. De quelque nom, de quelque confiance » que je sois honoré, c'est comme ministre d'Etat, » membre du conseil d'Etat, que je défends, sans » portefeuille aucun, les intérêts qui me sont » confiés, et que je représente le gouvernement » devant le Corps législatif. » En usant de cet argument, M. Rouher livrait ce qu'il croyait défendre. En effet, les autres ministres étaient membres du conseil d'Etat, au même titre et de la même façon que lui ; pour qu'ils vinssent tous défendre en personne, devant les Chambres, les affaires de leur département, il suffisait donc, comme le soutint quelque temps après M. Latour-Dumoulin, qu'ils reçussent une délégation par décret impérial : le régime parlementaire se trouverait ainsi rétabli, sans qu'il fût nécessaire de toucher à la Constitution.

Est-il surprenant que cette nouvelle organisation de la représentation du gouvernement au

sein des Chambres ait été aussi éphémère que les précédentes. Le 25 novembre 1860, on était sorti de l'esprit, sinon de la lettre, de la Constitution de 1852; il était impossible d'y rentrer. Non seulement ce premier pas était irrévocable, mais la logique de la situation qu'on avait prise et la force des choses conduisaient fatalement à en faire de nouveaux. Malgré les protestations de M. Rouher, M. de la Guéronnière avait raison de dire : « Ce n'est plus le conseil d'Etat qui est devant vous, c'est le gouvernement. » Le gouvernement n'était encore que partiellement devant les Chambres : il y devait venir tout entier, et plus tôt que personne ne l'eût supposé.

§

En effet, la première session de la nouvelle Législature fit voir d'une manière irréfragable que les institutions ne valent que par les hommes,

Rien n'était changé en apparence, la législation n'avait pas été modifiée, et le nouveau Corps législatif, dans sa composition, ne différait pas sensiblement de la Chambre précédente. Cependant cette assemblée, dont les débats se traînaient naguère au milieu de l'inattention générale du pays, en face de tribunes à peu près vides, et obtenait à peine une mention des journaux, devint en quelques semaines le point de mire du pays et de l'Europe. La tribune française recouvra son éclat et son retentissement. Un esprit tout nouveau anima le Corps législatif, et, du palais Bourbon, se répandit dans tout le pays. L'honneur en revient, pour la plus grande part, à M. Thiers, dont le célèbre discours sur les libertés nécessaires, qui ouvrit la discussion de l'adresse, produisit dans toute la France une impression profonde et durable. La modération même de ce discours en accrut l'effet; il devint aussitôt comme une sorte de catéchisme à l'usage de tous ceux qui, suivant une expression employée par M. de la

Guéronnière au sein du Sénat, étaient tourmentés du *mal de l'inconnu*, c'est-à-dire qui se sentaient mal à l'aise sous le régime trop restrictif des institutions de 1852, sans trouver une formule précise pour résumer leurs critiques et leurs aspirations.

M. Thiers expliquait sa rentrée dans la vie politique par les décrets du 25 novembre, dont il remercia hautement l'Empereur. Abordant ensuite l'examen des droits qui sont indispensables aux citoyens d'un pays civilisé pour se croire et se dire libres, il les ramena à quatre, qu'il appela les libertés nécessaires, à savoir : la liberté individuelle, qui était incompatible avec la loi de sûreté générale ; la liberté de la pensée, qui entraînait l'affranchissement de la presse ; la liberté de la représentation nationale, c'est-à-dire la liberté des élections, la suppression des candidatures officielles et du remaniement des circonscriptions ; enfin la liberté, ou plutôt le gouvernement de l'opinion publique, traduite par la majorité des re-

présentants du pays. Ce programme est digne de remarque, parce qu'il devait être réalisé presque intégralement par les conquêtes successives de l'opinion libérale. Interrogeant, enfin, l'histoire et la marche de la civilisation, M. Thiers démontrait que, loin d'être un fait accidentel, le régime représentatif résultait des transformations successives de la société, et qu'il était l'essence même des gouvernements modernes ; il était nécessaire, ou plutôt il était inévitable. Quittant alors le ton calme, mesuré, presque froid, qu'il avait gardé dans toute sa discussion, M. Thiers termina par cet avertissement : « Qu'on y prenne garde ! ce » pays, aujourd'hui à peine éveillé, ce pays si » bouillant, chez lequel l'exagération des désirs » est si près de leur réveil ; ce pays, qui permet » aujourd'hui qu'on demande du ton le plus » déférent, peut-être, un jour, il exigera. » M. Rouher s'empara de ce dernier mot pour en faire le point de départ d'une réplique véhémente, où il montra les partis donnant l'assaut

au gouvernement pour substituer aux institutions impériales le régime parlementaire, dont il fit une amère critique. Il signala notamment le droit d'interpellation comme absolument incompatible avec l'ordre, la maturité et la fécondité des délibérations. Interprétant les dernières paroles de M. Thiers comme une menace, M. Rouher y répondit par l'annonce d'une résistance inflexible.

La vérification des pouvoirs, conduite avec ardeur par l'opposition, quoique sans espérance d'aucun résultat, avait occupé les mois de novembre et de décembre 1863; l'adresse prit le mois de janvier 1864. L'Empereur, en remettant, le 11 janvier, la barette et le chapeau au cardinal de Bonnechose, n'avait pu s'empêcher de faire allusion à la vivacité des débats législatifs; il avait exprimé son « étonnement de voir des hommes, à » peine échappés du naufrage, appeler encore à » leur aide les vents et les tempêtes. » Et il avait cru devoir prendre la défense de la Constitution,

« dont le cercle était assez largement tracé pour » que tout homme honnête pût s'y mouvoir à » l'aise. » Lorsque l'adresse du Corps législatif lui fut présentée, le 1er février 1864, il ne put, dans sa réponse, s'empêcher de parler « des trois » mois que la vérification des pouvoirs et l'adresse » avaient pris aux affaires. » Après avoir déclaré que « de systématiques et injustes attaques » ne hâteraient pas la marche du progrès, l'Empereur terminait par ces mots, qu'on pouvait considérer comme une sorte d'avertissement : « Restons cha- » cun dans notre droit : vous, en éclairant et » contrôlant la marche du gouvernement ; moi, » en prenant l'initiative de tout ce qui est utile » à la prospérité et à la grandeur de la France. » Sous ces paroles de l'Empereur perçait une certaine appréhension que le Corps législatif n'essayât d'agrandir son rôle et de conquérir une part de la direction politique.

Les proportions que prenait la discussion de l'adresse, son éclat, son retentissement, l'impor-

tance qu'y attachaient les journaux et l'intérêt qu'elle excitait dans le pays, devenaient donc un sujet de déplaisir et d'inquiétudes pour le gouvernement. On en venait à considérer l'adresse comme une crise qu'il fallait traverser annuellement. Comment n'en aurait-il pas été ainsi ? La tradition parlementaire, encore vivante et représentée au sein du Corps législatif par de grands orateurs et par beaucoup de membres des anciennes assemblées, portait la Chambre à faire une part considérable à l'adresse. L'éclat qui en rejaillissait sur l'assemblée, l'affluence des auditeurs, l'émotion générale, étaient loin de déplaire même aux amis du gouvernement, si longtemps témoins de l'indifférence et de l'oubli du public. Tous prenaient leur part de l'importance nouvelle et croissante que le Corps législatif acquérait. N'était-ce pas, d'ailleurs, par l'effet d'une réglementation trop rigoureuse que toutes les questions importantes étaient ramenées et rattachées à l'adresse, et que toute la vie politique

d'une année se concentrait en deux ou trois semaines. La plupart des questions soulevées dans la discussion de l'adresse auraient pu être débattues à propos des divers chapitres du budget, ou de la loi des comptes, ou de la loi du contingent; mais la discussion n'aurait pu avoir ni la même étendue ni la même liberté, et surtout elle n'aurait pas abouti à une conclusion. Toute discussion sérieuse et sincère doit aboutir à un vote; et les obstacles mis à l'exercice du droit d'amendement rendaient presque impossible de provoquer un vote intelligible. Ces obstacles n'existaient pas pour l'adresse : toutes les opinions, et même toutes les nuances d'opinions, pouvaient se produire librement, sous forme d'amendement, et chaque vote avait une signification précise. Où la manifestation du sentiment de la Chambre n'aurait pas eu d'inconvénient, elle se trouvait entravée par le règlement; elle était libre, où le gouvernement aurait souhaité qu'elle ne pût se produire. Et de même que, si vous comprimez

par des liens trop serrés une partie du corps humain, le sang afflue dans les membres où la circulation est restée libre, toutes les idées et toutes les préoccupations politiques s'efforçaient de trouver place dans la discussion de l'adresse.

Toutefois, les grands orateurs et les hommes politiques dont la présence donnait une physionomie toute nouvelle au Corps législatif, ne se bornèrent pas à intervenir dans la discussion de l'adresse. Ils prirent une part active à tous les débats. M. Thiers ne prononça pas moins de trois discours à propos des lois de finances. M. Berryer prit deux fois la parole sur les mêmes matières. La loi sur les coalitions mit M. Emile OLivier aux prises avec MM. Jules Favre et Jules Simon.

L'expédition du Mexique donna lieu également à un débat d'une grande animation. Jamais les séances du Corps législatif n'avaient eu cet éclat et ce retentissement européen; jamais les questions n'y avaient été approfondies à ce point et débattues avec autant de soin, autant de savoir et

autant d'éloquence. Qu'avaient été les précédentes discussions du budget auprès de la lutte que M. Rouher et M. Vuitry eurent à soutenir contre M. Thiers et M. Berryer, et qui mit à nu, jusque dans ses moindres détails, la situation financière.

§

Cette exubérance de vie et de talent n'allait-elle pas faire éclater le cadre trop étroit dans lequel était enfermée l'action du Corps législatif? N'y avait-il pas un symptôme dont il était nécessaire de tenir compte? L'opposition proprement dite ne comptait que quatorze membres; et pourtant, dans la discussion de l'adresse, les amendements qui caractérisaient la législation comme trop restrictive, et qui n'avaient pas pour auteurs des membres de la gauche, avaient réuni un nombre inusité de voix : l'amendement de M. Ancel contre les candidatures officielles en avait

obtenu 44; celui de M. d'Andelarre sur les libertés municipales, 61; un autre sur le traité de commerce, 50. Des minorités de plus de 50 voix se produisirent encore dans le cours de la session. Le temps était donc passé où les propositions du gouvernement ne rencontraient jamais contre elles que le chiffre invariable de cinq voix, et où les dissidents de la majorité n'allaient pas au delà de l'abstention. Il y avait maintenant dans la Chambre un noyau de députés qui, tout en se distinguant soigneusement de la gauche et en évitant même de voter avec elle, pour n'être pas suspects d'opposition systématique, différaient avec le gouvernement sur un assez grand nombre de questions politiques, et ne craignaient pas d'affirmer leur dissentiment par un vote. Ils n'avaient pas tous les mêmes vues: aucun concert ne s'était établi entre eux, mais ils votaient ensemble sur la plupart des questions; leur nombre descendait rarement au-dessous de 25, et parfois il dépassait 40. N'y avait-il pas là le germe d'une

opposition constitutionnelle, ou, tout au moins, un dissolvant pour la majorité. N'était-il pas d'une sage prévoyance d'arrêter ce travail intérieur en prenant l'initiative de satisfaire par quelques réformes aux vœux des dissidents de la majorité. Effacer spontanément ce qu'il pouvait y avoir de trop restrictif et de trop absolu dans certaines dispositions de la Constitution et des décrets organiques, était le plus sûr moyen sinon de prévenir le retour des discussions sur la loi fondamentale, au moins de leur retirer toute portée.

Ainsi en jugèrent quelques-uns des amis les plus sincères du gouvernement, et à leur tête M. de Morny, qui était mieux placé que personne pour apprécier les dispositions du Corps législatif; mais leurs efforts pour faire admettre l'opportunité d'aucune réforme furent infructueux. La plupart des conseillers de l'Empereur étaient d'un avis contraire, et le plus opposé de tous à un changement était M. Rouher, dont l'influence

grandissait rapidement en raison de l'éclat et de l'importance de ses services. Toute idée de réforme politique fut écartée; on crut pouvoir en distraire l'attention par un grand développement des travaux publics, par des réformes dans la législation industrielle et commerciale, enfin, par l'extension de ce qu'on se plaisait à appeler les libertés économiques. Le discours par lequel l'Empereur ouvrit la session suivante, le 15 février 1865, annonçait la présentation d'un grand nombre de mesures conçues dans cet esprit : on y retrouvait également la trace des appréhensions excitées par les discussions de la session précédente. La conclusion du discours était, en effet, un appel à la majorité du Corps législatif contre le renouvellement des critiques dont la Constitution avait été l'objet :

« Tout en nous faisant, disait l'Empereur, les promoteurs ardents des réformes utiles, maintenons avec fermeté les bases de la Constitution. Opposons-nous aux tendances exagérées de ceux qui provoquent des changements dans le seul but de saper ce que nous avons fondé. L'utopie est au

bien ce que l'illusion est à la vérité, et le progrès n'est point la réalisation d'une théorie plus ou moins ingénieuse, mais l'application des résultats de l'expérience, consacrés par le temps et acceptés par l'opinion publique. »

Le gouvernement était donc déjà sur la défensive : il allait perdre encore du terrain dans cette session dont les débats surpassèrent en éclat et en intérêt ceux de la session précédente. Il est peu d'exemple d'une discussion aussi belle que celle qui eut lieu au Sénat à propos de l'Encyclique et qui fut close par un discours de l'archevêque de Paris. Au Corps législatif, l'adresse et le budget donnèrent lieu aux joûtes oratoires les plus brillantes. Dans un discours très-mesuré quant à la forme, mais très-énergique quant au fond, M. Thiers fit une réponse presque directe au dernier paragraphe du discours de la Couronne : il plaça les libertés politiques au premier rang, comme la source véritable et la garantie de toutes les autres, et il soutint que loin d'être une théorie ingénieuse et une utopie, le régime constitutionnel était une nécessité de notre temps, qu'il était

le seul gouvernement digne d'une nation éclairée, et qu'il était pratiqué partout, hormis en France. La réplique de M. Thuillier, ardente et énergique jusqu'à la passion, montra à quel point les idées de résistance prévalaient dans les conseils du gouvernement : M. Thuillier ne se borna pas à opposer aux critiques de M. Thiers une satire amère des gouvernements antérieurs, il présenta les dispositions les plus restrictives de la constitution comme des garanties indispensables pour l'ordre et la sécurité de la société, et il alla jusqu'à faire l'apologie du décret du 17 février comme la seule législation rationnelle et efficace qu'on eût encore appliquée à la presse. Des ennemis et des esprits aveugles et imprudents pouvaient seuls souhaiter des changements à l'ordre de choses établi.

A quelques jours de là, à propos de la convention du 15 septembre et de la question romaine, M. Rouher, pressé de questions et poursuivi de retraite en retraite par M. Thiers, qui revint jusqu'à cinq fois à la charge, fut obligé de prendre à

l'égard du pouvoir temporel du pape les engagements que M. Billault avait toujours esquivés. Malgré les déclarations du ministre d'Etat, l'amendement dont il avait accepté l'esprit, sinon les termes, réunissait encore 83 voix. Ce débat produisit dans le pays une profonde sensation : pour la première fois, en effet, le Corps législatif étendait son contrôle des faits accomplis aux faits à venir, et essayait d'enchaîner la liberté d'action du gouvernement en lui imposant des engagements précis. Le gouvernement avait eu beau proclamer par la bouche de M. Thuillier sa résolution de maintenir inflexiblement les règles de la Constitution, le Corps législatif, sous la conduite d'un puissant orateur, qui était en même temps un tacticien habile, entrait en partage de la direction politique et prenait pied jusque dans les questions extérieures. La discussion du budget amena une autre nouveauté : le rejet d'un crédit de six millions demandé pour la construction d'un hôtel des postes.

§

L'effet produit sur le pays par le réveil et par les progrès du Corps législatif devint sensible dans les élections qu'entraîna le renouvellement quinquennal des conseils municipaux. Ces élections eurent lieu sans le moindre désordre, mais partout la lutte fut extrêmement vive, et, dans un certain nombre de grandes villes, notamment à Saint-Etienne, elle prit un caractère d'opposition politique fort marqué : pourtant, le gouvernement avait fait une concession qu'il considérait comme importante. Aux élections précédentes, les préfets, conformément aux instructions de M. de Persigny, avaient engagé les maires à présenter des listes aux électeurs, mais à ne se pas mettre eux-mêmes sur les rangs, afin de bien établir et de faire passer dans la pratique le droit du gouvernement de choisir les maires en dehors des conseils municipaux. Dans la discussion de

l'adresse, M. Jules Simon avait soulevé cette question et critiqué ce précédent, en prévision des élections qui allaient avoir lieu. Le ministre de l'intérieur, M. de la Valette, à l'inverse de M. de Persigny, fit inviter les maires à solliciter le suffrage de leurs concitoyens, et il annonça l'intention formelle de ne prendre les magistrats municipaux qu'au sein des conseils. Il tint parole partout où l'exécution de sa promesse ne fut pas rendue impossible par le triomphe exclusif de candidatures hostiles. Ce fut, à la session suivante, l'occasion d'un vif débat entre M. de Persigny et M. Rouher. L'ancien ministre de l'intérieur, s'appuyant sur le double caractère des magistrats municipaux, reprocha à son successeur d'avoir sacrifié la prérogative et affaibli l'action du gouvernement, en imposant une limitation à ses choix : le ministre d'Etat défendit, au contraire, comme une mesure sage et de bonne politique, l'interprétation libérale que le gouvernement avait donnée à son droit.

On le voit, le gouvernement se préoccupait du réveil, désormais manifeste, de l'opinion publique. Il essayait de la contenter par des concessions de détail qui ne touchaient point à la politique ; il n'admettait pas encore que l'heure fût venue de rien abandonner de son pouvoir ou de rien ajouter aux prérogatives du Corps législatif : loin de là, les idées de réforme avaient perdu en M. de Morny, enlevé presque soudainement le 10 mars 1865, leur promoteur le plus écouté, et cette mort avait laissé sans contre-poids l'influence des adversaires de toute concession. Animé de sentiments plus sincèrement libéraux que son prédécesseur, mais moins énergique et moins habile, M. Walewski, appelé à remplacer M. de Morny dans la présidence du Corps législatif, essaya vainement de faire entendre quelques conseils. Les idées de résistance l'emportèrent de nouveau et de la façon la plus complète dans les délibérations qui eurent lieu à Compiègne à la fin de l'automne. On estima qu'on donnait une satisfaction

suffisante à l'opinion publique et au Corps législatif, en rappelant nos troupes du Mexique, en accordant une enquête aux plaintes de l'agriculture, en opérant quelques économies et en réduisant l'effectif de l'armée. M. Rouher, plein de confiance dans son talent qui grandissait avec les difficultés, se fit fort d'avoir raison de toutes les propositions de réforme.

Le discours par lequel l'Empereur ouvrit, le 22 janvier suivant, la session de 1866, eut le caractère d'un véritable manifeste : il affirmait l'excellence et les heureux effets des institutions impériales, et il qualifiait avec une extrême sévérité toutes les tentatives qui avaient pour objet d'amener une réforme de la constitution.

Au sein de cette prospérité toujours croissante, des esprits inquiets, sous le prétexte de hâter la marche libérale du gouvernement, voudraient l'empêcher de marcher en lui ôtant toute force et toute initiative. Ils s'emparent d'une parole de l'empereur Napoléon I[er], et confondent l'instabilité avec le progrès. L'Empereur, en déclarant la nécessité du perfectionnement successif des institutions humaines, voulait dire que les seuls changements durables sont ceux qui s'o

pèrent, avec le temps, par l'amélioration des mœurs publiques.

Ces améliorations résulteront de l'apaisement des passions, et non de modifications intempestives dans nos lois fondamentales. Quel avantage peut-il y avoir, en effet, à reprendre le lendemain ce qu'on a rejeté la veille? La Constitution de 1852, soumise à l'acceptation du peuple, a entrepris de fonder un système rationnel et sagement pondéré sur le juste équilibre entre les différents pouvoirs de l'Etat. Elle se tient à une égale distance de deux situations extrêmes. Avec une Chambre maîtresse du sort des ministres, le pouvoir exécutif est sans autorité et sans esprit de suite: il est sans contrôle si la Chambre élective n'est pas indépendante et en possession de légitimes prérogatives. Nos formes constitutionnelles, qui ont une certaine analogie avec celles des Etats-Unis, ne sont pas défectueuses parce qu'elles diffèrent de celles de l'Angleterre. Chaque peuple doit avoir des institutions conformes à son génie et à ses traditions. Certes, tout gouvernement a ses défauts, mais, en jetant un regard sur le passé, je m'applaudis de voir, au bout de quatorze ans, la France respectée au dehors, tranquille au dedans, sans détenus politiques dans ses prisons, sans exilés hors de ses frontières.

N'a-t-on pas assez discuté depuis quatre-vingts ans sur les théories gouvernementales? N'est-il pas plus utile aujourd'hui de chercher les moyens pratiques de rendre meilleur le sort moral et matériel du peuple? Employons-nous à répandre partout, avec les lumières, les saines doctrines économiques l'amour du bien et les principes religieux; cherchons à résoudre, par la liberté des transactions, le difficile problème de la juste répartition des forces productives, et tâchons d'améliorer les conditions du travail dans les champs comme dans les ateliers.

Un tel langage était bien propre à mettre à l'épreuve la fermeté des dissidents de la majorité. Leurs efforts étaient présentés comme contraires au bien public autant qu'à l'équité. Pouvaient-ils, sans contredire leurs protestations de respect pour la Constitution et pour les droits de la dynastie, persévérer dans une ligne de conduite que le souverain considérait comme une marque d'hostilité. Leur persistance ne revêtirait-elle pas le caractère d'une lutte contre le chef de l'Etat : seraient-ils soutenus dans cette lutte par l'opinion du pays? La gravité de la situation que leur faisait le discours du trône fut le lien qui les unit. Ils ne pouvaient revenir en arrière sans manquer à des engagements pris envers leurs commettants et sans déchoir à leurs propres yeux : ils redoutaient à un égal degré l'isolement, ils se virent donc, ils se concertèrent, et mettant à l'écart les questions sur lesquelles ils n'étaient pas d'accord pour s'en tenir aux points sur lesquels ils étaient unanimes, ils formulèrent un programme com-

mun. De cet accord sortit le célèbre amendement à l'adresse, nommé l'amendement des Quarante-cinq, du nombre de ses signataires. Ce chiffre frappa d'autant plus l'opinion, que les signatures émanaient exclusivement de membres de la majorité : les députés les plus modérés de l'opposition, MM. Emile Ollivier, Bethmont, Magnin, s'étaient tenus à l'écart pour ne laisser aucun doute sur le caractère de la manifestation qui se préparait.

Le gouvernement fit tout pour la prévenir et, ensuite, pour la faire avorter. Dans la réponse de l'Empereur à l'adresse du Sénat se trouvèrent deux phrases, l'une sur « le développement rationnel et progressif de nos institutions, » l'autre sur le progrès « sous toutes ses formes, » qui semblaient avoir pour objet d'atténuer le sens trop restrictif du discours d'ouverture de la session. Enfin, la commission de l'adresse, sur les suggestions du gouvernement, introduisit dans son projet une phrase où le Corps législatif déclarait que

la stabilité de nos institutions n'avait « rien d'in-
» compatible avec le sage progrès de nos liber-
» tés ; l'Empereur l'avait prouvé, et le passé ré-
» pondait de l'avenir. » On comptait que cette rédaction satisferait les dissidents, et que l'unité de la majorité se rétablirait. Cette attente fut trompée : les Quarante-cinq maintinrent leur amendement, qui, dans les termes les plus respectueux, mais les plus fermes, demandait à l'Empereur de donner « au grand acte de 1860 les développements qu'il comportait, » et affirmait « la convenance et l'opportunité » de cette réforme.

M. Buffet fut chargé de développer le programme arrêté en commun. Ce programme comprenait quatre points :

L'extension du droit d'amendement, pour que le Corps législatif ne fût plus entravé dans l'expression de son opinion ;

Le droit d'interpellation, pour que la Chambre ne fût plus saisie uniquement de faits accomplis ;

La présence de tous les ministres devant les

Chambres, non pas à titre collectif et comme formant un cabinet solidaire, mais à titre individuel, pour expliquer et défendre chacun ses actes ;

Un régime légal pour la presse, au lieu de l'arbitraire administratif.

Le discours que M. Rouher prononça dans cette discussion le plaça définitivement parmi les grands orateurs : jamais il n'avait été encore, et jamais il n'a été depuis aussi habile, aussi vigoureux, aussi véritablement éloquent. Avec une adresse infinie, il affecta de considérer le programme des Quarante-cinq comme une répétition affaiblie de celui que M. Thiers avait développé dans les deux sessions précédentes : ou ce programme était insignifiant ou il était une demande timide de retour au régime parlementaire. Reprenant alors, avec une grande abondance de développements, la comparaison que le discours du trône avait faite des diverses formes de gouvernement, M. Rouher essaya de montrer, par l'analyse même de la Constitution, que les institutions impériales

donnaient toutes les garanties désirables et qu'elles étaient supérieures à tous les régimes précédents. Il établit ensuite qu'il était impossible de détacher une seule pierre de cet édifice sans en détruire l'ordonnance et la stabilité, et sans aller au devant des catastrophes qui avaient englouti deux gouvernements. Après avoir enlevé aux Quarante-cinq toute espérance par la netteté et l'absolutisme de ses affirmations, M. Rouher, en tacticien habile, leur fournissait, par l'offre d'une concession, un prétexte de ralliement.

Pour faire ressortir les inconvénients de la procédure imposée aux délibérations du Corps législatif, M. Buffet avait établi qu'un article de loi pouvait être rejeté par le vote contradictoire de deux fractions de la Chambre, dont l'une le trouverait excessif et dont l'autre le jugerait insuffisant. M. Rouher promit que cette question du droit d'amendement serait mise à l'étude.

Dans la pratique, dit-il, j'ai bien rarement vu se produire cette confusion, mais, enfin, si cela se présentait, je n'hésite

pas à dire que le devoir du gouvernement serait d'examiner ce qu'il doit faire. Ce qu'il désire, c'est votre liberté d'action et de contrôle; s'il y a une gêne, un embarras, il étudie, il examine. Je n'ai pas d'opposition absolue à faire; demandez, provoquez l'examen : il sera loyal et satisfaisant.

Quant au droit d'interpellation qui avait été une source intarissable d'abus, quant à la présence des ministres devant les Chambres, qui pouvait conduire à leur responsabilité, M. Rouher excluait toute possibilité de concession, même pour l'avenir. En ce qui concerne la presse, le ministre d'Etat ne fut pas moins affirmatif que M. Thuillier ne l'avait été dans la session précédente : il déclara indispensable le maintien du régime administratif. En terminant, M. Rouher recourut à un argument qui prouve à quel point l'on s'était habitué à compter sur la pusillanimité du Corps législatif. Il s'adressa aux auteurs de l'amendement, et leur fit entrevoir comme un danger pour eux-mêmes la rencontre de leurs votes avec ceux de l'opposition :

Ne vous séparez donc pas de nous, vous, nos amis d'hier, qui serez, je l'espère, nos amis du lendemain. La pente sur laquelle vous êtes placés est glissante. Vous ne rêvez qu'une modification insensible, graduelle, plus ou moins inopportune, et, dans quelques instants, lorsque le vote s'ouvrira, alors peut-être vous trouverez dans vos rangs ceux qui ne représentent plus votre opinion, et sans avoir voulu conquérir des nuances, vous aurez été absorbé par les couleurs.

Cet appel ne fut pas entendu : il ne pouvait pas l'être après le refus péremptoire dont M. Rouher s'était fait l'organe. A l'exception d'un seul qui s'abstint, tous les signataires de l'amendement l'appuyèrent de leur vote : quelques députés de la majorité, et une partie des membres de la gauche, se joignirent à eux. L'amendement réunit 63 voix : c'était un résultat inespéré après le discours de M. Rouher et les efforts tentés par le gouvernement pour rallier quelques-uns des dissidents. L'émotion produite dans le pays fut profonde. Cette émotion prenait sa source moins dans le chiffre inattendu des votants que dans la certitude acquise qu'il existait désormais, au sein de la Chambre, un groupe de députés, d'une

orthodoxie constitutionnelle irréprochable, qui étaient résolus à réclamer et à poursuivre une réforme des institutions. La conquête des libertés publiques par les voies légales était donc possible, puisqu'il se trouvait des hommes politiques pour y croire et pour la tenter.

L'impression ne fut pas moins vive dans les régions du pouvoir. On n'avait pas cru à la fermeté des Quarante-cinq : on avait compté que la moindre concession suffirait à reconstituer l'unité de la majorité. Le vote fut un amer désappointement. Il parut indispensable d'arrêter le Corps législatif sur la pente où il se laissait aller : il fallait faire preuve de résolution. Lorsque l'explosion du conflit entre la Prusse et l'Autriche devint imminente, on regarda comme une impérieuse nécessité de ne pas permettre le renouvellement de ce qui s'était produit, dans la session précédente, à propos de la question romaine ; il ne fallait pas que le Corps législatif pût se saisir de la question allemande, et tenter d'imposer des

explications ou d'arracher des engagements au gouvernement. Au milieu de l'agitation produite par le discours d'Auxerre, M. Rouher vint donner lecture au Corps législatif d'une lettre adressée par l'Empereur au ministre des affaires étrangères, et il exprima, au nom du gouvernement et en invoquant l'intérêt public, le vœu qu'aucune discussion ne s'engageât sur les affaires d'Allemagne. La majorité se conforma à ce désir, et, malgré les énergiques protestations de M. Jules Favre, elle refusa de laisser prendre la parole à M. Thiers.

Ce n'était qu'un premier pas. Les hommes politiques qui s'étaient constitués les défenseurs de la Constitution faisaient remarquer que les sessions s'éternisaient ; il avait fallu proroger cinq fois celle de 1865 ; celle de 1866 n'avait guère été moins longue, et l'adresse n'avait pas occupé moins de vingt séances. Il y avait là une cause périodique de fermentation. Etait-il prudent, était-il même légal de laisser mettre en question, à des

intervalles réguliers, le principe du gouvernement et la loi fondamentale. Se pouvait-il imaginer rien de plus contraire à l'autorité de la Constitution, au prestige et à l'autorité des pouvoirs publics, que cette critique audacieuse et ce perpétuel dénigrement des institutions établies?

Ces plaintes se produisirent avec une certaine vivacité au sein du Sénat ; on y taxa le gouvernement d'imprudence et de faiblesse. Le monde officiel fit écho. Le bruit ne tarda pas à se répandre que des mesures restrictives allaient être prises, que la liberté de discussion serait limitée, que l'adresse serait supprimée et qu'elle serait peut-être remplacée par le droit d'interpellation. Une partie seulement de ces prévisions se réalisa. Aussitôt après la clôture de la session ordinaire, le Sénat fut convoqué en session extraordinaire et saisi d'un projet de sénatus-consulte. En présentant ce projet au Sénat, dans la séance du 6 juillet 1866, M. Rouher donna lecture d'une sorte de commentaire ou d'exposé de motifs qui

faisait connaître le sens et l'objet de chacune des dispositions soumises à l'examen du Sénat. Le préambule ne pouvait laisser aucun doute sur l'inspiration à laquelle le gouvernement obéissait :

La constitution d'un pays, disait M. Rouher, ne peut être un sujet de controverse : la stabilité est à ce prix. Tout gouvernement qui accepte ou subit la discussion de son principe s'expose à d'inévitables attaques et laisse s'altérer graduellement le prestige légitime et la solidité nécessaire de ses institutions. Ce respect de la loi fondamentale, ce besoin de la mettre au-dessus de toute atteinte ont été compris par tous les hommes d'Etat, en tout temps et en tout lieu.

Après avoir établi que le Sénat avait seul qualité pour discuter la Constitution, les observations lues par M. Rouher contenaient cette phrase significative : « le Corps législatif même ne pour» rait demander une réforme constitutionnelle sans » méconnaître ses attributions. » Rendre impossible le renouvellement de l'amendement des Quarante-cinq était donc un des objets du sénatus-consulte ; ce qui était interdit au Corps législ-

latif ne pouvait être permis à la presse ; aussi les observations ajoutaient :

Sans la confondre avec l'explication et avec le simple commentaire, l'article 2 défend toute discussion qui met en controverse ce qui ne saurait être un sujet de débats, toute discussion qui est au moins une provocation implicite au changement; car, au fond d'une semblable polémique, il y a toujours une attaque. L'une est la conséquence, la conclusion de l'autre, conclusion inévitable que tout le monde entend, lors même qu'elle n'est pas exprimée.

Il est superflu de faire ressortir l'excessive rigueur de cette doctrine. Elle repose sur la même théorie que les procès de tendance.

Les deux premiers articles du sénatus-consulte disposaient que la Constitution « ne pouvait être » discutée par aucun pouvoir public autre que le » Sénat, procédant dans les formes qu'elle déter» mine. » Une pétition ayant pour objet « une mo» dification quelconque ou une interprétation de » la Constitution » ne pouvait être rapportée en séance générale que si l'examen en était autorisé par trois au moins des cinq bureaux du Sénat. Il ne suffisait donc pas que le Sénat eût le droit d'écar-

ter par la question préalable et, conséquemment, sans discussion, une pétition relative à une réforme constitutionnelle; on ne voulait plus que l'objet et les termes de cette pétition pussent être connus du public par le rapport qui en était fait en séance et qui figurait au compte rendu. Quant aux journaux, ils ne pouvaient faire connaître ces pétitions que par la reproduction du compte rendu officiel de la séance dans laquelle elles avaient été rapportées. Tant qu'une pétition n'avait pas été rapportée en séance, il était interdit aux journaux d'en faire connaître même l'existence, sous peine d'une amende de 500 à 10,000 francs.

Si cette restriction était imposée au droit de pétition, le plus sacré et, jusqu'ici, le plus illimité des droits, on ne pouvait laisser aux journaux plus de liberté qu'aux pétitionnaires. L'article 2 interdisait toute discussion ou toute reproduction d'une discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution, soit par la

presse périodique, soit par des affiches, soit par des écrits non périodiques « des dimensions dé» terminées par le paragraphe 1er de l'article 2 du » décret du 17 janvier 1852. » On avait recouru à cette longue périphrase pour n'avoir pas à écrire dans le sénatus-consulte qu'on interdisait de discuter la Constitution dans tout livre ayant moins de dix feuilles d'impression.

L'article 3 du projet du sénatus-consulte était l'acquittement de la promesse faite par M. Rouher, dans sa réponse au discours de M. Buffet : il consacrait une extension du droit d'amendement. Désormais un amendement, même repoussé par la commission ou par le conseil d'Etat, pourrait toujours être porté devant le Corps législatif, qui aurait le droit de le prendre en considération et de le renvoyer à un nouvel examen de la commission. Si celle-ci ne proposait pas une nouvelle rédaction, ou si le conseil d'Etat persistait à repousser l'amendement, alors seulement le droit du Corps législatif se trouverait limité à

l'adoption pure et simple ou au rejet de l'article en discussion.

Enfin, le sénatus-consulte abrogeait l'article 41 de la Constitution, qui limitait à trois mois la durée des sessions. Cet article n'avait jamais été observé : toutes les sessions, hormis celle de 1852, avaient excédé la durée réglementaire ; dans certaines années, il y avait eu jusqu'à quatre et cinq décrets de prolongation. On jugeait plus séant et plus conforme à la dignité du Corps législatif de renoncer à toute limitation, le gouvernement ayant, à tout instant, le droit de clore les sessions. L'indemnité mensuelle de 2,500 fr. que recevaient les députés était convertie en une indemnité fixe de 12,500 fr. pour chaque session ordinaire, qu'elle qu'en fût la durée. On attribua avec quelque raison cet article à l'inspiration du ministre des finances, qui ne pouvait légalement inscrire au budget un crédit supérieur à trois indemnités mensuelles, quoi qu'il fût indubitable que ce crédit serait insuffisant. Non-seulement on acquérait

une base fixe pour les prévisions budgétaires, mais dans certaines régions on ne dissimulait pas l'espérance que les députés, pour qui une session trop longue deviendrait désormais une charge sans compensation, seraient les premiers à vouloir en abréger la durée.

Le changement apporté dans la procédure des amendements était une amélioration notable sur la législation antérieure : c'était une extension des droits du Corps législatif. Désormais, pour que cette assemblée fût saisie d'un amendement et mise à même d'en exprimer son avis, il n'était plus besoin de l'agrément du conseil d'Etat; elle pouvait débattre tout amendement et lui donner l'autorité qui résulterait d'un vote approbatif : elle pouvait même en assurer le succès en faisant dépendre de son acceptation par le gouvernement l'adoption de l'article qu'il modifiait.

Le gouvernement avait donc satisfait d'une façon suffisamment libérale à un vœu qui avait été souvent exprimé au sein du Corps législatif; mais

si louable que fût cette concession, l'opinion n'en tint aucun compte. En vain M. Rouher, dans les observations qu'il avait lues au Sénat, avait-il protesté que le sénatus-consulte n'était « le résul-» tat ni d'un entraînement irréfléchi ni d'un injuste » sentiment de réaction ; » l'opinion publique surexcitée n'y voulait voir qu'une mesure de représailles contre l'amendement des Quarante-cinq, une tentative pour baillonner le Corps législatif et une nouvelle restriction de la liberté de la presse. On faisait observer ce qu'il y avait d'inouï et d'exorbitant dans une législation qui frappait d'une pénalité, non pas l'abus, mais le simple usage du droit d'écrire. Ce n'était pas seulement l'outrage, ou l'attaque violente, ou même la critique que l'on interdisait : la simple expression de l'opinion la plus mesurée, la plus respectueuse, et jusqu'à l'énonciation d'un vœu devenaient illicites. La Constitution avait été déclarée perfectible ; mais ni les députés ni les écrivains ne pouvaient demander qu'elle fût perfectionnée, et encore

moins indiquer de quels perfectionnements ils la croyaient susceptible.

Comme tout ce qui dépasse le but, cette législation sans précédent demeura sans effet. Elle devait fermer la bouche aux représentants du pays : elle n'empêcha aucune revendication : et l'impunité des députés entraîna par voie de conséquence celle des écrivains. L'impression produite dans le public n'en fut pas moins des plus fâcheuses : on considéra le sénatus-consulte comme l'expression des sentiments qui dominaient dans le gouvernement, comme l'indice d'une résolution bien arrêtée de repousser toute réforme nouvelle et de comprimer le mouvement libéral. Plus l'opinion avait sympathisé avec la tentative des Quarante-cinq, plus elle se montra contraire au sénatus-consulte. Les circonstances, d'ailleurs, étaient bien propres à surexciter ce sentiment. Déjà l'on pouvait prévoir la catastrophe qui allait donner à l'expédition du Mexique un dénouement sanglant. Sadowa venait d'établir la prépondé-

rance de la Prusse en Allemagne : où les hommes politiques déploraient l'abandon d'une politique deux fois séculaire, les masses ne voyaient qu'un manque de prévoyance et de résolution, mais tous avaient, à un égal degré, le sentiment qu'une atteinte venait d'être portée à l'influence et à la sécurité de la France. L'opinion se montrait d'autant plus sévère que le coup de majorité par lequel on avait empêché le Corps législatif de discuter les affaires d'Allemagne, était encore présent à tous les esprits. Quel usage avait-on fait de ce blanc-seing extorqué à la représentation nationale? Quels pires résultats l'examen de la question allemande par le Corps législatif aurait-il pu amener?

§

Il fallut compter avec cette explosion du sentiment public. Il était impossible de donner à l'opipinion aucune satisfaction au dehors : c'était par

des concessions à l'intérieur qu'on pouvait entreprendre de l'apaiser, et cela devenait d'autant plus indispensable que tout mouvement d'affaires s'était arrêté, et qu'un grand nombre d'industries attribuaient aux traités de commerce et à la politique impériale l'origine de leurs souffrances. Se pouvait-il imaginer rien de plus propre à démontrer les inconvénients du pouvoir absolu pour ceux-là même qui l'exercent que cette situation singulière du gouvernement français? L'inexorable logique des intérêts lésés faisait remonter la responsabilité où était la puissance, et comme un vaisseau battu de la tempête jette à la mer une partie de son armement, le gouvernement, chaque fois que l'événement déjouait ses calculs ou qu'un malaise intérieur venait à se produire, était contraint de faire à l'opinion le sacrifice de quelqu'une de ses prérogatives.

Le comte Walewski avait eu quelque part aux réformes du 25 novembre 1860 : c'était un esprit essentiellement modéré, ennemi de toute

opinion extrême et de toute exagération : par inclination naturelle, par éducation et par respect de son passé, il était favorable aux idées libérales. Il était du petit nombre des conseillers de l'Empereur qui ne s'étaient point habitués à considérer la dictature impériale comme la forme définitive du gouvernement. Il avait succédé à M. de Morny dans la présidence du Corps législatif, et par l'aménité de ses manières et la sûreté de son commerce, il était entré fort avant dans les sympathies et même dans la confiance de ses collègues. Il avait pu se rendre un compte exact du travail qui s'opérait à l'intérieur du Corps législatif et qui désagrégeait l'ancienne majorité : il s'en était fait un argument en faveur de cette transformation libérale de l'Empire dont il était l'avocat prudent, timide même, mais persévérant. Ses conseils furent mieux accueillis qu'ils ne l'avaient été dans l'automne de 1865. L'Empereur se montra d'autant plus disposé à écouter favorablement le président du Corps législatif, qu'il était résolu à développer dans une

proportion considérable les forces militaires du pays, et que la seule annonce d'une révision de la loi du recrutement avait excité une vive émotion. Des concessions politiques devaient, dans la pensée de l'Empereur, être la rançon d'une aggravation du service militaire.

L'opportunité d'une réforme admise, quelles étaient les concessions de nature à satisfaire l'opinion publique? L'Empereur était disposé à se montrer assez large; il désirait ne pas avoir l'air de se laisser arracher des concessions, lorsqu'il donnait de bonne grâce, et ne pas perdre le mérite de son initiative : il désirait surtout n'avoir plus à toucher de longtemps à la Constitution, dont l'autorité ne pouvait être qu'affaiblie par des changements trop fréquents. Il parut que l'amendement des Quarante-cinq pouvait être considéré comme le résumé des vœux de l'opinion libérale modérée : le programme contre lequel M. Rouher avait déployé toutes les ressources de son éloquence, et qu'il avait déclaré irréalisable, devint donc la base des

entretiens qui eurent lieu à Compiègne entre l'Empereur et M. Walewski dans les dernières semaines de 1866. Le premier point de ce programme, l'extension du droit d'amendement, venait d'être réalisé par le sénatus-consulte du 18 juillet. Le second, le droit d'interpellation, dont M. Rouher avait si éloquemment fait ressortir tous les périls, semblait le plus difficile de tous à faire admettre par l'Empereur : il donnait, en effet, à la Chambre le moyen de s'immiscer aussi souvent qu'elle le voudrait dans la direction de la politique intérieure et extérieure, et de disputer à l'Empereur la prérogative dont il se montrait le plus jaloux. Ce fut, au contraire, le point qu'il accepta le plus aisément. L'Empereur avait toujours regretté d'avoir rétabli l'adresse, et la suppression en était arrêtée, dans sa pensée, depuis près d'une année; mais il reconnaissait qu'il était impossible de retirer aux Chambres le droit qu'il leur avait spontanément conféré, sans leur donner en même temps une compensation. Le droit d'in-

terpellation, qu'il était facile de régler, lui paraissait être une compensation équitable. Ce changement avait failli s'accomplir au mois de juillet par le même sénatus-consulte qui avait élargi le droit d'amendement, et l'accueil fait par l'opinion aux bruits qui avaient couru alors n'avait pas été défavorable.

La restitution du droit d'interpellation entraînait nécessairement la présence des ministres devant les Chambres. M. Buffet l'avait établi par des arguments sans réplique et dont la pratique de tous les jours démontrait la justesse. L'Empereur n'était pas éloigné d'accorder cette concession : les divers modes de représentation indirecte dont il avait essayé pour son gouvernement n'avaient pas réussi : le dernier ne donnait pas de meilleurs résultats que les précédents. Les ministres se montraient peu favorables à ce système de défense par procureur qui les mettait sous le contrôle et presque à la discrétion d'un de leurs collègues : plusieurs d'entre eux ne per-

daient aucune occasion de laisser paraître le désir de se défendre eux-mêmes devant le Corps législatif, comme ils le faisaient dejà devant le Sénat, quand ils faisaient partie de cette assemblée. Le principal fardeau de la défense du gouvernement pesait sur M. Rouher et M. Vuitry, par suite de l'insuffisance de M. Chaix d'Est-Ange et de la répugnance de M. de Forcade la Roquette à sortir des questions purement économiques et commerciales. L'exercice du droit d'interpellation, si les Chambres y prenaient goût, pouvait rendre la tâche tellement considérable, que les forces des orateurs du gouvernement n'y suffiraient plus.

Ce point fut donc concédé sans trop de difficulté. Il n'en fut pas de même pour le dernier point, qui était relatif à la presse. L'Empereur se montra fort éloigné de toucher au décret du 17 février 1852. Il avait peu d'inclination pour la liberté de la presse : il redoutait l'influence des journaux, et il était disposé à se l'exagérer. Chaque fois qu'il avait été amené à s'expliquer sur ce

sujet, il avait toujours fait observer qu'aucune des législations antérieures n'avait donné les résultats que les gouvernements en avaient attendus : celle-ci avait atteint le but qu'on s'était proposé : cette législation était tout d'une pièce; toutes ses dispositions se tenaient par un lien étroit, et il était impossible d'en modifier une seule sans ôter aux autres toute efficacité et sans faire crouler tout l'édifice. On s'élevait surtout contre la nécessité de l'autorisation préalable : les avertissements, le droit de suspension, le droit de suppression lui-même tiraient toute leur efficacité de cette nécessité ; ils tombaient avec elle. Il fallait donc maintenir le décret organique en son entier, ou l'écarter complétement ; l'Empereur disait ne point apercevoir par quoi le remplacer. Quelles seraient d'ailleurs les conséquences d'une concession sur ce point ? Toutes les autorisations qui avaient été accordées depuis quelques années avaient servi à la fondation de nouveaux journaux d'opposition : l'*Opinion nationale*,

le *Temps*, l'*Avenir national* : que serait-ce, lorsque l'autorisation ne serait plus nécessaire? N'était-il pas à craindre de voir se développer par la création de nombreux journaux une force redoutable qui tournerait contre le gouvernement toutes les nuances d'opinion, et à laquelle on n'aurait rien à opposer.

Le comte Walewski s'empara de ce dernier argument pour le retourner contre le décret du 17 février 1852. Pouvait-on, disait-il, arguer de l'efficacité d'une législation sous l'empire de laquelle les feuilles de l'opposition sont les seules à prospérer et à se multiplier. Les résultats de la liberté pouvaient-ils être pires? La multiplication des journaux ne pouvait que diminuer la clientèle, les revenus et la puissance de chacun d'eux. La répression administrative, qui avait contre elle l'équité naturelle et l'opinion publique, était désormais frappée d'impuissance, comme le prouvait assez la confiance croissante des journaux. La suppression du *Courrier du Dimanche*, quoique n'atteignant

qu'une feuille hebdomadaire, avait produit une telle impression, qu'on ne pouvait plus songer à renouveler cette expérience. La suspension frappait injustement des intérêts privés sans atteindre l'action politique du journal auquel elle donnait le vernis de la persécution. L'avertissement lui-même, la plus douce des pénalités administratives, n'avait pu résister à l'abus qui en avait été fait, surtout en province. Les préfets avaient frappé les journaux pour des motifs tellement futiles qu'il avait fallu leur retirer un pouvoir dont ils se servaient de façon à rendre la loi ridicule. On leur avait interdit, par décision ministérielle, de donner aucun avertissement, sans en avoir d'abord référé au ministre de l'intérieur; mais les bureaux du ministère n'avaient pas montré beaucoup plus de prudence et de discrétion, ainsi que le prouvaient les relevés malicieux que les journaux se plaisaient à faire de temps en temps.

Le gouvernement, disait encore le comte Walewski, peut-il demeurer dans une situation qui

lui fait perdre jusqu'au bénéfice de sa tolérance, et qui lui donne l'air de refuser une liberté qu'il laisse prendre ? La répression par voie administrative est devenue impossible en présence des dispositions de l'opinion publique : il faut chercher dans la loi l'arme défensive qu'on ne trouve plus dans l'arbitraire. La logique des faits est là qui commande : la liberté plus grande de la tribune appelle un accroissement de la liberté d'écrire. Ce serait en vain qu'on se montrerait inconséquent ; on ne tarderait pas à avoir la main forcée par l'opinion publique et par la Chambre elle-même.

L'Empereur finit par se rendre encore sur ce point, qui était le dernier du programme des Quarante-cinq : il ajouta de lui-même une concession qu'on n'avait pas songé à lui demander. Le long séjour qu'il avait fait en Angleterre l'avait familiarisé avec le droit de réunion et lui en avait démontré l'innocuité. Après avoir imposé à son ministère la présentation de la loi qui a consacré la liberté des coalitions, l'Empereur avait voulu

qu'on ne mît obstacle à aucune des réunions que les ouvriers voudraient tenir pour conférer de leurs intérêts, et, après une expérience de deux années, il jugeait le moment venu d'inscrire dans la loi ce qui n'avait été jusque-là qu'une tolérance.

La nature et l'étendue des concessions à faire étant ainsi arrêtées dans son esprit, l'Empereur se préoccupa de l'exécution. Comment et par qui les résolutions qu'il venait de prendre seraient-elles exécutées et défendues? Plus M. Rouher avait déployé de talent et de vigueur contre l'amendement des Quarante-cinq, moins il était probable qu'il voulût se charger d'appliquer le programme qu'il avait combattu avec une si rare éloquence et une si grande force de conviction. Il avait énergiquement protesté contre le rôle d'avocats d'office que M. Buffet assignait aux ministres de la parole ; il s'était écrié avec une chaleur véritablement entraînante :

Oh! Messieurs, ce n'est pas là une question constitutionnelle, c'est une question de dignité ; et le jour où un ministre, placé devant vous, n'aurait pas la sincère et entière

conviction que le langage qu'il tient est vrai, il devrait résigner ses fonctions et rentrer dans l'obscurité. Je ne comprends pas ce langage facile dans lequel toutes les croyances, toute la sincérité de l'âme ne sont pas engagées, car alors ce n'est plus qu'un rôle, et, ici, nous remplissons un devoir. (Vive approbation et applaudissements.)

L'écho de ces paroles retentissait encore dans les murs du palais Bourbon, et elles ne pouvaient être oubliées ni de l'homme d'Etat qui les avait prononcées, ni de la Chambre qui les avait couvertes de ses applaudissements.

Il fallait, cependant, que les réformes fussent défendues contre les répugnances et le mauvais vouloir qu'on devait attendre de la majorité du Corps législatif : l'envoi des ministres devant le Corps législatif rendait indispensable qu'il y eût parmi eux un orateur capable de suppléer le ministre d'Etat, dont la retraite semblait probable. M. Walewski fut donc chargé de sonder M. Emile Ollivier, qui avait été l'un des défenseurs de l'amendement des Quarante-cinq, et qui avait montré, dans sa réplique à M. Rouher, une rare faculté d'improvisation et une véritable puis-

sance. L'entrée de M. Emile Ollivier au ministère n'était pas seulement une accession de force; elle devait, à raison des antécédents de cet homme politique, constater et rendre manifeste pour tout le monde l'évolution libérale que le gouvernement allait accomplir. M. Emile Ollivier a rapporté lui-même, dans le livre intéressant qu'il a publié sur le 19 janvier, les ouvertures qui lui furent faites et les causes de leur insuccès; on ne peut que renvoyer le lecteur à ce récit aussi attachant que véridique. Qu'il suffise de dire qu'en subordonnant son acceptation d'un portefeuille au retrait de la loi militaire, M. Emile Ollivier suscitait une difficulté insoluble, puisque le désir d'assurer le succès de la loi militaire avait été une des causes déterminantes des résolutions de l'Empereur.

§

L'époque ordinaire de la session approchait rapidement; l'Empereur ne put différer d'instruire

ses ministres du parti auquel il s'était arrêté. Une grande diversité d'opinions se produisit parmi eux. Le maréchal Niel n'hésita pas à approuver la détermination de l'Empereur. M. Duruy, avec moins de netteté, exprima le même avis. MM. Rouher, de La Valette, Baroche et Béhic furent d'une opinion toute opposée. M. de La Valette déploya toutes les ressources de son esprit à démontrer, avec une grande fécondité d'arguments, tous les dangers des mesures qui se préparaient ; quant à M. Rouher, ce fut en proie à une vive émotion, avec des larmes dans les yeux et dans la voix, qu'il adjura l'Empereur de ne pas détruire lui-même son ouvrage, et de ne pas livrer de nouveau le pays aux aventures. M. Fould et M. Chasseloup-Laubat furent d'avis que l'Empereur faisait trop ou trop peu. Si l'Empereur se croyait en mesure de conserver jusqu'au bout, entre ses mains, le pouvoir dictatorial qu'il exerçait depuis quinze ans, il avait tort d'en abandonner la moindre partie : il ne faisait qu'affaiblir la part d'au-

torité qu'il se réservait, et que se créer des embarras sans compensation. S'il jugeait, au contraire, que la dictature ne pouvait être qu'un régime transitoire, s'il était convaincu que son fils ne pourrait hériter de tout le pouvoir que lui-même avait exercé, et si son but était de préparer une transformation inévitable, alors, il ne fallait pas prendre de demi-mesure : il fallait aller d'un seul coup jusqu'au régime parlementaire. L'Empereur avait encore devant lui un assez grand nombre d'années, il avait assez de force, et son prestige était assez intact pour qu'il lui fût facile de réaliser le passage d'un régime à l'autre, et d'épargner à sa dynastie une crise d'autant plus périlleuse qu'elle était prévue et qu'elle devait entrer dans les calculs de ses ennemis. Tous deux étaient donc d'opinion qu'il fallait ou maintenir intact l'état de choses actuel et ne pas affaiblir l'autorité de la Constitution par de perpétuels changements, ou, si l'heure des concessions semblait venue, éviter de s'y prendre à plusieurs fois, et

revenir immédiatement à la sincérité du régime représentatif. M. de Chasseloup-Laubat estimait le retour aux institutions parlementaires aussi opportun qu'indispensable.

Ces questions furent débattues une dernière fois en conseil, le matin du samedi 18 janvier 1867 : en ajournant ses conseillers à cinq heures du soir pour leur lire le texte définitif de la lettre qui devait faire connaître ses intentions, l'Empereur leur demanda de lui remettre tous leur démission. A la suite de cette lecture, quelques observations furent encore échangées : M. Rouher fit un effort suprême et adjura vainement l'Empereur de renoncer à son projet ou du moins d'en ajourner l'exécution jusqu'après la session. Il se retira avec ses collègues, convaincu qu'il avait perdu son procès et que sa carrière ministérielle était interrompue. Mais, même après son départ, la cause qu'il avait plaidée conservait un avocat auprès de l'Empereur, avocat aussi tenace que puissant qui revint à la charge et souleva une nouvelle ques-

tion. A quelles mains serait confiée l'exécution des réformes? L'Empereur s'adresserait-il à des hommes nouveaux? Ne craignait-il pas que, pour établir une démarcation plus tranchée entre eux et leurs devanciers, ils ne fussent conduits à exagérer les réformes par leur façon de les pratiquer et à leur donner un développement et une portée imprévus. Pourquoi se priver du concours de conseillers prudents et éprouvés, dont la présence rassurerait la majorité du Corps législatif, et dont l'expérience était d'un prix inestimable dans l'épreuve que l'on allait faire. Ils corrigeraient dans la pratique les inconvénients possibles des mesures qui venaient d'être décidées, et la réforme revêtirait entre leurs mains un caractère conservateur. N'était-ce pas là une garantie précieuse, et cette garantie était réclamée au nom des intérêts les plus chers, au nom de l'avenir de la dynastie, au nom de l'affection. Cette insistance fut victorieuse.

M. de La Valette fut appelé aux Tuileries et

prié d'y amener avec lui M. Rouher, qu'on ne put trouver avant onze heures du soir. Ces deux ministres furent pressés de conserver leurs portefeuilles : ils résistèrent en se fondant sur l'impossiblité où ils étaient d'appliquer et de défendre des mesures qu'ils désapprouvaient absolument : ils se rendirent, enfin, mais en faisant leurs conditions. Une de ces conditions fut que le jugement des délits de presse, au lieu d'être remis au iury, serait attribué aux tribunaux correctionnels; une autre fut que l'Empereur dégagerait M. Rouher en prenant à son compte la contradiction qui apparaîtrait dans la conduite du ministre d'Etat. M. Rouher fit subir à la lettre impériale les modifications nécessaires, et elle parut, le lendemain matin, au *Moniteur* en même temps qu'un décret qui réglait l'exercice du droit d'interpellation, supprimait l'adresse et disposait que « chacun des ministres pourrait, par une délégation » spéciale de l'Empereur,... être chargé de repré» senter le gouvernement devant le Sénat et le

» Corps législatif, dans la discussion des affaires » ou des projets de lois. »

La lettre impériale disait avec une certaine gaucherie que jusqu'alors le ministre d'État avait dû « lutter avec courage, » au nom de l'Empereur « pour repousser des demandes inopportunes, » et pour laisser au souverain l'initiative des réformes utiles. Cette sorte de certificat n'atténuait pas la contradiction de fait qui existait entre l'adoption du programme des Quarante-cinq et la fin de non-recevoir si absolue que M. Rouher y avait opposée quelques mois auparavant. La suppression de l'adresse était annoncée en ces termes qui résumaient les critiques des années précédentes: « La discussion de l'adresse n'a pas amené les » résultats qu'on devait en attendre, elle a, par- » fois, passionné inutilement l'opinion, donné lieu » à des débats stériles, et fait perdre un temps » précieux pour les affaires. » La participation des ministres aux discussions législatives semblait à l'Empereur un moyen d'utiliser mieux les forces

de son gouvernement « sans sortir des termes de » la Constitution, qui n'admet aucune solidarité » entre les ministres et les fait dépendre unique- » ment du chef de l'Etat. » Enfin, la présentation d'une loi sur la presse et d'une loi sur le droit de réunion était déclarée nécessaire. L'ensemble de la lettre de l'Empereur n'avait pas cette précision et cette netteté qu'on était habitué à trouver dans les manifestations de la pensée impériale ; c'était le résultat des retouches hâtives que ce document avait subies à la dernière heure, dans un esprit contraire au sentiment qui l'avait inspiré.

Malgré des restrictions regrettables, malgré des réserves inutiles et propres seulement à éveiller les défiances de cette opinion publique qu'on voulait satisfaire, la lettre du 19 janvier n'en demeurait pas moins un acte considérable par son origine et par ses conséquences. Elle avait, en effet, pour point de départ, une manifestation du Corps législatif dont elle constatait ainsi l'influence. Elle prouvait que l'Empereur avait toujours présente

à l'esprit l'erreur qui avait déterminé la chute du régime de Juillet, et qu'il ne commettrait pas la faute de s'abriter derrière une majorité législative, sans la certitude d'avoir en elle l'expression fidèle des sentiments du pays. En apparence, la conduite de l'Empereur était en contradiction absolue avec la règle essentielle du régime parlementaire, puisque la lettre du 19 janvier faisait prévaloir l'opinion d'une faible minorité sur celle de la grande majorité du Corps législatif : en réalité, elle était conforme à la pratique intelligente et sincère de ce régime ; elle était dictée par la saine politique qui commande avant tout de faire prévaloir la volonté du pays. L'Empereur avait raison de ne pas limiter sa vue à l'enceinte du palais Bourbon : il lui suffisait de porter ses regards au delà et de prêter l'oreille aux mille voix de l'opinion pour se convaincre que la minorité de la Chambre avait derrière elle la majorité de la nation.

Sir Robert Peel n'agit pas autrement lorsque,

disposant d'une majorité docile dans la Chambre des communes, il brisa lui-même cette majorité pour imposer à son propre parti l'abolition des lois sur les céréales. Lui aussi voyait par delà les murs de Westminster une nation inquiète et agitée, prête à devenir mécontente, et qui avait déjà condamné ce que la majorité des Communes s'obstinait à défendre. S'il a laissé le renom d'un grand politique et d'un véritable homme d'Etat, c'est pour avoir su discerner les vœux en même temps que les besoins de son pays, et pour avoir prévenu une révolution en lui retirant tout motif légitime.

Est-il besoin de faire ressortir l'importance de la lettre du 19 janvier au point de vue des institutions. Sans toucher en rien au texte de la loi fondamentale, par la seule façon dont elle l'interprêtait et la mettait en pratique, elle en détruisait toute l'économie : le jour où tous les ministres pouvaient avoir et avaient entrée à la Chambre, en vertu d'une délégation de l'Emperenr, que

devenait la délégation permanente et exclusive dont la Constitution avait investi le conseil d'Etat? Que devenaient toutes les précautions prises par le législateur pour prévenir tout contact entre le gouvernement et le Corps législatif? Le rôle du conseil d'Etat dans les débats législatifs devenait purement nominal, et le changement était si complet qu'il atteignait jusqu'au ministre d'Etat lui-même. La lettre impériale, en disant que les ministres seraient délégués pour « participer à certaines discussions, » avait beau donner à entendre que cette délégation ne serait ni générale ni habituelle, la suppression des deux vice-présidences du conseil d'Etat, récemment créées, prouvait assez le contraire. Il était facile de prévoir que les ministres solliciteraient cette délégation pour toutes les affaires de quelque importance, et qu'elle ne pourrait leur être refusée, et si tous entreprenaient de défendre eux-mêmes leurs mesures et leur administration, le rôle du ministre d'Etat se trouverait d'autant plus réduit qu'il

n'avait point d'attributions, et que la suppression de l'adresse allait couper court aux discussions spéculatives. Contrairement à la pensée si souvent exprimée par l'Empereur comme une des conditions indispensables d'un bon gouvernement, les affaires allaient être désormais débattues entre le Corps législatif et les ministres qu'elles intéressaient personnellement. C'était le renversement du système préconisé dans le préambule de la Constitution.

Pendant que les ministres substituaient leur action directe à l'intervention du conseil d'Etat, la concession du droit d'interpellation faisait, comme on l'a déjà expliqué, pénétrer le Corps législatif dans le domaine jusque-là réservé exclusivement au pouvoir exécutif. Pour aborder l'examen d'une question, la Chambre ne serait plus contrainte d'attendre d'en être saisie par le gouvernement, ou de prendre prétexte de la loi des finances ; par le droit d'interpellation, elle pourrait à tout instant soulever toute discussion qu'elle

jugerait utile ; au lieu d'être réduite à porter un ugement rétrospectif sur des faits accomplis et irrévocables, il dépendrait uniquement d'elle de prendre les questions à leur origine et d'obliger le gouvernement à accepter un débat. Pouvait-il être douteux que l'opinion émise par le Corps législatif, au début d'une question, pesait d'un grand poids sur les résolutions du gouvernement? Etait-il admisssible que si la Chambre désapprouvait une négociation ou une entreprise, le gouvernement y persistât ? Le Corps législatif acquérait donc une action directe sur la politique intérieure et extérieure ; il entrait en partage de ce qui avait été depuis quinze ans la prérogative exclusive du souverain. Encore un pas, et le gouvernement personnel faisait définitivement place au gouvernement représentatif.

VIII

LE MESSAGE DU 12 JUILLET

L'Empereur écrivait, le 12 janvier, à M. Emile Ollivier : « Pour frapper les esprits par des me-
» sures décisives, je voudrais d'un coup établir
» ce qu'on a appelé le *couronnement de l'édifice* ;
» je voudrais le faire afin de ne plus y revenir,
» car il m'importe et il importe surtout au pays
» d'être définitivement fixé. » En accomplissant, en dépassant même le programme des Quarante-cinq, l'Empereur était fondé à croire qu'il accordait toutes les concessions qu'on pouvait raison-

nablement attendre de lui, et que les questions constitutionnelles étaient vidées pour longtemps. Sept années s'étaient écoulées depuis le décret du 25 novembre 1860; les réformes bien autrement considérables du 19 janvier devaient suffire à calmer pour une période plus longue encore l'esprit d'innovation. Ce fut sous l'empire de cette conviction que, dans la lettre du 19 janvier, l'Empereur employa ces mots fort remarqués : qu'il donnait aux institutions *tout le développement* dont elles étaient susceptibles. Bien plus, il reproduisait à la fin de cette lettre les expressions même dont il s'était servi en écrivant à M. Emile Ollivier, huit jours auparavant : « J'affermis le sol, » disait-il, en rendant plus intimes mes rapports » avec les grands pouvoirs publics, en assurant » par la loi aux citoyens des garanties nouvelles, » *en achevant enfin le couronnement de l'édifice* » élevé par la volonté nationale. »

Jamais illusion ne reçut des faits un pareil démenti. Malgré leur extrême importance, les con-

cessions du 19 janvier, loin d'être le couronnement de l'édifice, ne devaient être qu'une courte étape dans la transformation de l'Empire.

Pourquoi les légitimes espérances de l'Empereur ont-elles été aussi complétement désappointées? C'est qu'en politique, comme dans tout le reste, donner ne suffit pas : la façon de donner est un point capital et presque plus important que le présent lui-même.

L'œuvre personnelle de l'Empereur était bonne et digne de tous les éloges : conçue dans un esprit de sage prévoyance, résolue avec maturité, accomplie avec une loyauté et une sincérité absolues, elle fut ruinée dans l'esprit public par les hommes qu'une inspiration fatale chargea d'y mettre la dernière main.

Si l'Empereur, surmontant la répugnance que lui inspirent toujours des visages nouveaux, avait appelé dans ses conseils quelques membres du parti libéral, la confiance ne se serait pas éloignée de son entreprise. Si, au moment où il répudiait

les tendances de la majorité pour adopter le programme de la minorité, l'Empereur avait dedemandé aux électeurs de lui envoyer une Chambre dont l'esprit fût en rapport avec la situation nouvelle, un accord immédiat et durable se fût établi entre le gouvernement et le pays.

Si M. Fould et M. de Chasseloup-Laubat avaient dû quitter le ministère pour avoir conseillé plus que l'Empereur n'était résolu à faire, quelle signification devait-on attacher au maintien et à la faveur croissante des hommes qui avaient combattu jusqu'à la pensée des changements qu'ils étaient chargés d'accomplir? Jugeant de l'œuvre par les ouvriers, l'opinion publique ne pouvait croire qu'une législation sincèrement libérale pût sortir de pareilles mains. En voyant le Corps législatif ne montrer, malgré la suppression de l'adresse, aucun empressement à user des droits qui venaient de lui être conférés, ne pouvait-on douter de leur efficacité, même avec une assemblée plus active et plus énergique. Tout cet

appareil de réformes n'était-il pas une vaine représentation où les apparences remplaçaient la réalité, où l'on cherchait à faire prendre patience à l'opinion par des satisfactions illusoires ?

Passer de la satisfaction au doute, du doute à l'indifférence, et de l'indifférence au mécontentement et à des exigences nouvelles : tel est le cercle d'idées que le pays parcourut en deux ans, par la faute des conseillers du souverain.

La première impression produite par la lettre impériale et le décret du 19 janvier fut tout à fait favorable. On ne pouvait méconnaître que la présence des ministres devant les Chambres ne fût un progrès sérieux : la substitution d'une loi au décret organique du 27 février faisait disparaître un des vestiges de la dictature et marquait le désir de faire succéder partout un régime légal à l'arbitraire. Le rétablissement du droit de réunion donnait l'espoir que les élections seraient laissées plus libres : la faculté pour les candidats d'entrer en rapports directs avec les électeurs serait, en

tout cas, un contre-poids à la pression administrative et à la corruption. Les opposants systématiques présentaient bien la suppression de l'adresse comme une atteinte à la liberté et à la dignité du Corps législatif, mais la plupart des libéraux n'hésitaient pas à préférer l'acquisition du droit d'interpellation au maintien de l'adresse. Ils regrettaient seulement que le Corps législatif fût contraint d'opter entre l'ordre du jour et le renvoi au gouvernement, sans pouvoir expliquer par un considérant motivé le sens précis de son vote : il en devait résulter, pour les opinions intermédiaires, l'impossibilité de se produire, et, pour la Chambre, de fréquents embarras. La procédure des autorisations semblait aussi trop rigoureuse : elle mettait les propositions de la minorité trop complétement à la merci de la majorité : on établit même par le calcul qu'il pouvait arriver qu'une interpellation, acceptée à la presque unanimité par deux ou trois bureaux et repoussée à une faible majorité par les autres, ne

fût pas autorisée, tout en ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés. Ce calcul n'était pas un pur jeu d'arithmétique, puisque le cas s'est présenté dans la session de 1868. Mais ni le public ni la presse elle-même n'attachèrent une grande importance à ces objections : nul ne prévoyait ni l'usage intolérant et excessif que la majorité ferait de sa supériorité numérique, ni l'encouragement que les ministres donneraient à cette conduite imprudente.

Le premier doute fut éveillé par le maintien au pouvoir de M. Rouher, qui joignit le ministère des finances au ministère d'Etat. On s'étonna que la démission collective des ministres eût pour résultat d'éliminer du ministère les plus libéraux d'entre eux et de ne faire entrer dans le gouvernement aucun représentant des idées qui venaient de triompher. Ces idées n'auraient-elles donc d'autre défenseur que M. Rouher? Les opinions hautement professées du ministre d'Etat et le langage de ses amis ne permettaient pas d'ad-

mettre l'hypothèse d'une conversion : comment M. Rouher concilierait-il sa nouvelle tâche avec le langage si absolu qu'il avait tenu dans la session de 1866? Accepterait-il donc ce rôle d'avocat d'office qu'il avait si dédaigneusement répudié? On ne se disait pas que le gouvernement pouvait avoir besoin de cette parole éloquente et de ce talent puissant pour bien d'autres questions que la réforme intérieure, et, surtout, on ne remarquait pas assez que c'était contre la majorité qu'il faudrait défendre les lois annoncées. Or, qui pouvait triompher des hésitations et des répugnances de la majorité plus sûrement qu'un ministre investi de sa confiance?

Cette dernière considération mérite qu'on la pèse. La lettre du 19 janvier n'avait nulle part rencontré moins de faveur qu'au sein du Corps législatif. La majorité était mécontente que l'Empereur lui eût donné publiquement tort en adoptant et en réalisant le programme de la minorité. Elle se plaignait que l'on tournât contre elle son

dévouement, et qu'on la déconsidérât aux yeux du pays. Elle voyait, dans les lois sur la presse et sur les réunions, des armes que l'on fournissait contre elle à ses ennemis. Il y avait encore quarante départements où il n'existait d'autre journal que le journal de la préfecture : dès que la barrière de l'autorisation préalable aurait disparu, on verrait pulluler des feuilles d'opposition qui battraient en brèche les députés au profit de leurs concourrents. Les réunions publiques permettraient aux avocats à la langue bien pendue de remuer les masses populaires, de ruiner l'influence de l'administration et de préparer l'échec des candidatures officielles. Pourquoi le gouvernement créait-il gratuitement des difficultés à lui-même et des dangers à ses amis? N'était-ce pas joindre l'imprévoyance à l'ingratitude?

Si telles étaient les dispositions et le langage de la plupart des membres de la majorité, on peut croire que, s'ils avaient vu sortir du ministère les hommes investis de leur confiance, leurs inquié-

tudes auraient été plus vives et leurs résistances plus énergiques.

Quelle que puisse être la valeur de ces considérations, l'instinct populaire, qui se trompe rarement, persista à envisager la résolution de M. Rouher comme n'étant bonne ni pour le gouvernement dont elle fit suspecter la sincérité, ni pour les réformes qui parurent compromises, ni pour lui-même dont l'autorité morale se trouva atteinte. Il y a dans la considération de tout homme politique deux éléments : sa conduite et l'interprétation qu'on donne à sa conduite. Il ne faut pas hésiter à sacrifier les apparences à l'accomplissement d'un devoir, mais il ne faut pas traiter légèrement les jugements de l'opinion. M. Rouher mit les apparences contre lui sans avoir, aux yeux du public, l'excuse d'un devoir à remplir; sa résolution fut expliquée par des motifs intéressés, le besoin de la faveur, l'amour du pouvoir, et il en fut affaibli, même aux yeux de la majorité. S'il eût maintenu sa démis-

sion, il se fût retiré du ministère avec son prestige tout entier, avec l'estime de ses adversaires, et, l'évolution libérale accomplie, il serait rentré dans les conseils de l'Empereur sans que personne songeât à contester l'appel fait à son expérience, à sa sagacité et à son talent.

M. Rouher encourut un reproche plus grave que d'être demeuré ministre. Il ne sut pas voir quelle conduite les circonstances imposaient au gouvernement. La soudaineté apparente de l'acte du 19 janvier le lui fit considérer comme une explosion gratuite et presque capricieuse de l'initiative souveraine, non comme une mesure raisonnée et comme la conséquence logique de la situation morale du pays. Il ne comprit pas la nécessité, pour le gouvernement tout entier et pour la Chambre elle-même, de suivre le souverain dans l'évolution libérale que celui-ci accomplissait, et il rêva de lutter, par une stratégie savante, contre une force irrésistible. Est-ce parce que le sens politique ne serait pas chez lui

au niveau de l'intelligence de l'homme d'affaires et des dons heureux de l'improvisateur, ou la faute en est-elle à sa situation qui lui cachait le véritable état des esprits ?

Ministre sans interruption depuis vingt ans, il n'était jamais sorti de ce cercle enchanté que le pouvoir trace autour des hommes, et les voix du dehors, ces voix rudes, mais véridiques et utiles à entendre, n'arrivaient plus jusqu'à lui. Préfets, députés, sénateurs, ministres mêmes, voilaient sous l'admiration de son talent l'adulation de sa faveur. Devenu sceptique par la pratique des hommes, il ne croyait plus à leur désintéressement et à leur sincérité, ne s'apercevant pas que ne croire et n'écouter personne n'est qu'une autre façon d'ignorer la vérité. Qui la lui aurait dite ? Homme de cabinet et d'intérieur, se partageant entre le travail et sa famille, sans goût pour aucune des distractions du monde, indifférent à tout ce qui n'était pas la politique, aimant le travail et le maniement des dossiers comme d'autres ai-

ment les plaisirs, ne résistant pas à la satisfaction de pénétrer dans l'administration de ses collègues pour y montrer la supériorité de son esprit, obligé, d'ailleurs, de se préparer sur tous les sujets, pour en pouvoir parler d'une façon digne de sa réputation, il se levait avant le jour et prolongeait tard ses veilles, et, par une assiduité de tous les instants, par l'énergie de sa volonté et l'abus de ses forces, par une facilité de compréhension si merveilleuse qu'elle semblait parfois tenir de l'intuition, il accomplissait allègrement sa tâche herculéenne, mais en s'y absorbant tout entier. Les affaires dévoraient l'existence de cet esclave de son ambition et de sa puissance.

Les bruits du monde, les rumeurs de la foule, mais aussi les échos de l'opinion publique, venaient donc mourir au seuil de ce cabinet silencieux, où s'emprisonnait un homme qui, pour ne pas descendre du premier rang, assumait sur lui tout l'effort et toute la fatigue du gouvernement, et voulait ne laisser au souverain que la satisfac-

tion d'ordonner. Il ne quittait ce rude labeur que pour se rendre au Corps législatif, ce théâtre de ses succès, ce point d'appui de son crédit, où l'attendaient d'autres préoccupations. Parler, tenir tête aux orateurs de l'opposition, acquérir un titre de plus à la faveur et aux remercîments du prince : c'était, pour lui, le côté facile de son rôle d'organe du gouvernement ; mais il fallait, en outre, conduire, discipliner, tenir en haleine la majorité, assurer le choix de bons commissaires pour les lois importantes, préparer la désignation de rapporteurs dévoués ; enfin, il fallait, sans froisser les amours-propres et sans enflammer les rivalités, répartir les rôles et les occasions de se signaler. Domptant une nature hautaine et un caractère irritable, il se montrait obligeant et serviable pour tous les membres de la majorité ; il les gagnait par sa bonhomie et sa cordialité ; il devenait leur confident autant que leur guide. Estimant qu'il existait un contrat réciproque entre le député qui donnait son vote et le gouver-

nement qui en profitait, il ne rebutait personne, pas même ceux dont il avait pu mesurer le néant; il ne tenait compte ni du vide de leur intelligence, ni de leur bassesse d'âme; il reconnaissait les droits qu'ils puisaient dans leur servilité. Il entrait dans leurs querelles, leurs soucis, leurs prétentions; il leur prêtait auprès de ses collègues son irrésistible appui; il faisait plier toutes les règles pour servir leurs intérêts, établir leur crédit, affaiblir et discréditer leurs adversaires, récompenser leurs amis. Il les enchaînait par sa propre fidélité à tenir ses promesses, il les pénétrait de reconnaissance par son zèle à les servir: qui donc, parmi ceux qu'il nourrissait des miettes de sa toute-puissance, lui aurait refusé l'obéissance absolue qu'il demandait en retour?

Maître de la majorité, au point de faire mouvoir d'un signe ses masses disciplinées, M. Rouher, et ce fut là son erreur, crut que par la Chambre il pourrait dominer le pays. Il ne sut pas mesurer l'intensité du mouvement qui s'était produit dans

les esprits : il ne voulut croire ni à la sincérité, ni à la puissance, ni à la durée des aspirations libérales du pays, et dans ce courant d'opinions qui allait devenir irrésistible, il refusa de voir une force avec laquelle il fallut compter. Uniquement préoccupé du mécontentement et des répugnances de la majorité, il considéra de plus en plus la lettre du 19 janvier comme une faute dont il avait mission d'atténuer les conséquences et la portée. Rétablir la bonne harmonie entre la Chambre et le gouvernement, prévenir l'affaiblissement de l'autorité souveraine, détourner les dangers qui menaçaient la majorité, et, sans heurter l'opinion, ne lui laisser que des satisfactions apparentes : telle fut la tâche qu'il se donna et qu'il espéra mener à fin. La parole impériale devait être dégagée, et les lois promises devaient donc être présentées et votées ; mais quelle nécessité y avait-il de se hâter ? Ne pouvait-on gagner du temps pour laisser une émotion passagère se dissiper ? Les événements extérieurs ne pouvaient-ils créer

une situation qui permît, qui commandât même de tout ajourner? Ne pouvait-on, par des artifices de rédaction en ouvrant la porte aux interprétations judaïques de la magistrature, introduire dans les lois nouvelles des restrictions qui compenseraient la suppression de l'arbitraire, et rendraient indirectement à l'administration l'action directe dont il fallait la dépouiller? Il n'était pas impossible de satisfaire le prince tout en apaisant la majorité. A celle-ci, il ferait valoir la nécessité de dégager l'Empereur par l'exécution d'une promesse irrévocable : il demanderait, il solliciterait un vote qui ne serait pas refusé à l'interprète et au favori du prince; il ferait accepter le principe des lois. Auprès du souverain, il invoquerait le mécontentement de la majorité, ses résistances, le danger de la violenter et l'impossibilité pour lui-même de prendre un pareil rôle, et par l'appréhension d'une retraite qui déterminerait une crise et laisserait le gouvernement sans action sur la Chambre, il ferait accepter par l'Empe-

reur ou l'ajournement ou la mutilation des lois promises. Quant au pays, il devrait s'incliner devant les décisions de la Chambre: nul ne serait fondé à contester l'autorité de la représentation nationale. Qu'y avait-il à faire ensuite, sinon de gagner doucement l'époque des élections générales, et d'écarter, alors, du Corps législatif ces esprits inquiets et brouillons, ces nouveaux idéologues plus embarrassants que des ennemis déclarés.

Imposer sa direction et ses idées à la majorité au nom du prince, et au prince au nom de la majorité, suppléer l'arbitraire administratif par une législation restrictive, annuler dans la pratique toutes les conséquences de l'acte du 19 janvier, et perpétuer, en dépit de l'opinion, le régime dont l'abandon avait été annoncé au pays : tel parut être, pendant les deux dernières années, le but que poursuivait le ministre d'Etat. C'est par cette conviction universellement répandue que s'expliquent et l'impopularité croissante qui s'at-

tacha à son nom, et le puissant mouvement d'opinion dont les élections générales de 1869 ont été la manifestation.

La session s'ouvrit le 14 février. Le discours de l'Empereur, consacré en grande partie aux affaires extérieures, renouvelait brièvement les promesses de la lettre du 19 janvier, sans reproduire les réserves qui en avaient affaibli l'effet; il semblait animé d'un souffle plus franchement libéral. Ce discours reçut un accueil favorable, mais, dès le lendemain, le gouvernement présenta au Sénat un projet de sénatus-consulte, où l'opposition voulut voir une atteinte aux droits du Corps législatif, ou, tout au moins, une mesure de précaution contre l'assemblée élective. Les sénateurs s'étaient souvent plaints de ne pouvoir discuter les lois qu'au point de vue de leur conformité avec la Constitution, ce qui en rendait l'examen à peu près superflu : il était arrivé, une seule fois, au Sénat d'empêcher la promulgation d'une loi, parce qu'en permettant au préfet de la Seine d'é-

tablir une perception dont elle ne déterminait pas les limites maximum et minimum, elle dérogeait au principe qui veut que tout impôt soit voté par le Corps législatif; même quand il s'agissait de la mesure la plus importante, on pouvait considérer l'examen qui en était fait par une commission, le rapport dont elle était l'objet et la discussion à laquelle elle était soumise, comme de pures formalités. En effet, les observations les plus justes, les critiques les mieux fondées ne pouvaient aboutir à aucun résultat, puisque le Sénat n'avait pas le droit de modifier le texte qui lui était apporté.

Etait-ce là le meilleur parti qu'on pût tirer des lumières du Sénat? L'assemblée qui renfermait les hommes les plus compétents en matière de législation: des juristes consommés, des magistrats éminents, des administrateurs pleins d'expérience, se trouvait exclus de toute participation à la confection des lois. Il fallait l'emploi d'un détour et la connivence du président pour qu'un sénateur pût prendre la parole et examiner une mesure en

elle-même. Cependant une loi ne pouvait-elle, sans déroger en rien à la Constitution, présenter de graves inconvénients. Quelques-unes de ses dispositions, sans toucher en rien aux prérogatives des pouvoirs publics, ne pouvaient-elles être contraires à l'esprit général de notre législation, et détruire toute l'économie de nos codes. Non seulement le Sénat ne pouvait y remédier, mais à interpréter littéralement la Constitution, les orateurs du Sénat n'avaient pas même le droit de signaler ces conséqences fâcheuses, Les sénateurs avaient souvent réclamé contre cette limitation trop rigoureuse, et demandé qu'il leur fût permis de discuter non-seulement le principe, mais les dispositions mêmes des lois.

Le nouveau sénatus-consulte avait pour objet de satisfaire à ce désir; mais il allait plus loin, il conférait au Sénat une sorte de droit de révision, et c'est là ce qui éveillait les défiances de l'opposition. D'après le projet du gouvernement, lorsque le Sénat aurait jugé une loi susceptible de

modifications importantes, il pouvait décider que cette loi serait soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif. Le Sénat aurait exprimé son avis dans un rapport adressé à l'Empereur. Si le Corps législatif, dans sa seconde délibération, maintenait la rédaction adoptée par lui dans la première, le Sénat n'avait plus à examiner la loi qu'au point de vue de sa conformité avec la Constitution.

La commission du Sénat, chargée d'examiner ce projet, lui fit subir des modifications importantes. Au rapport à l'Empereur, dont la rédaction lui parut une œuvre délicate et pleine de difficultés, elle substitua une simple résolution motivée, dans laquelle le Sénat indiquerait les points de la loi qui lui sembleraient défectueux. Dans le projet, le Sénat n'exprimait qu'un avis : le gouvernement était libre de n'en pas tenir compte, et de promulguer la loi sans provoquer une seconde délibération. La commission du Sénat rendit la seconde délibération obligatoire, et elle

spécifia que cette seconde délibération pourrait avoir lieu dans la même session, à moins que le Sénat n'eût reconnu qu'il y avait urgence. Elle fondait cette disposition sur l'utilité de laisser se développer l'action du temps qui pouvait modifier les impressions du Corps législatif ou les circonstances sous l'empire desquelles la Chambre élective aurait délibéré. Elle admettait, comme le gouvernement, que le second vote du Corps législatif, s'il était conforme au premier, fût définitif.

Le gouvernement se rallia à la rédaction de la commission qui était plus claire et plus précise que la sienne, mais qui était aussi plus favorable à l'autorité du Sénat dont elle rendait les décisions obligatoires. Il en résultait que le Sénat acquérait un *veto* suspensif sur toutes les lois. C'est là qu'on voyait une atteinte à la prérogative du Corps législatif, dont les résolutions, jusque-là souveraines, allaient être soumises au contrôle d'une autre assemblée. Le rapport de

M. Troplong soutint que le sénatus-consulte, tout en assurant une garantie de plus à la bonne confection des lois, ne restreignait en rien le pouvoir du Corps législatif, à qui le dernier mot continuait d'appartenir; la demande d'une seconde délibération n'avait que la valeur d'un avertissement ou d'un conseil; elle n'était point un obstacle, et le Corps législatif demeurait le maître de maintenir et de faire prévaloir définitivement ses décisions.

S'il n'y avait point diminution des droits du Corps législatif, il y avait incontestablement extension des droits du Sénat. Cette assemblée allait participer désormais à la confection des lois, puisqu'elle en pourrait discuter et juger le mérite intrinsèque, et qu'elle pourrait y suggérer des modifications et des additions. Par suite de cette coopération directe au travail législatif, le rôle du Sénat se rapprochait sensiblement du rôle de l'ancienne Chambre des pairs et des autres assemblées héréditaires ou viagères des gouvernements

représentatifs. Ce fut surtout à ce point de vue que le sénatus-consulte fut envisagé par le public, et qu'il fut discuté par le Sénat lui-même. Ce fait est digne de remarque comme un symptôme du travail qui s'opérait dans les esprits, et des dispositions de l'assemblée. La transformation du Sénat en une seconde Chambre, partageant le pouvoir législatif avec la Chambre élective, eût été un pas considérable vers le rétablissement du régime parlementaire, et non seulement ce changement était envisagé sans défaveur par le public, mais il rencontrait des partisans au sein du Sénat : MM. Charles Dupin, Hubert-Delisle et Boinvilliers s'exprimèrent dans ce sens avec beaucoup de netteté ; ils reprochèrent au projet de s'arrêter à mi-chemin, au lieu d'attribuer au Sénat et au Corps législatif une part égale dans la confection des lois. M. de la Guéronnière combattit cette thèse, il soutint que les éléments d'une seconde Chambre n'existaient pas en France, et qu'il ne fallait pas donner au Sénat d'autre rôle que celui d'un

modérateur entre le souverain et le pouvoir législatif. Néanmoins la dualité du pouvoir législatif rencontrait au sein du Sénat assez de faveur pour que M. Baroche crût nécessaire d'intervenir dans le débat : il se plaça à un autre point de vue que M. de la Guéronnière, et démontra que le Sénat ne pourrait devenir une des branches du pouvoir législatif qu'à la condition de renoncer au pouvoir constituant qu'il possède exclusivement : l'importance de son rôle constitutionnel serait donc diminuée au lieu d'être accrue. Le sénatus-consulte fut voté à l'unanimité après ce discours. Cette discussion n'en méritait pas moins d'être signalée, parce qu'elle montre à quel point l'idée d'une transformation des institutions impériales et d'un retour au régime parlementaire avait déjà pénétré au sein même de l'assemblée qui a la garde de la Constitution.

Dès sa première séance, le Corps législatif avait été saisi de plusieurs demandes d'interpellations : il autorisa successivement les interpellations de

M. Picard sur la violation du secret des lettres, de M. Lanjuinais sur la situation intérieure, et de M. Thiers sur les affaires d'Allemagne. Cette série de discussions montra que la suppression de l'adresse ne préjudiciait en rien aux droits du Corps législatif, et ne pouvait avoir pour effet de lui soustraire l'examen d'aucune question. L'interpellation de M. Lanjuinais n'amena pas seulement M. Rouher à faire des déclarations libérales, que la conduite du gouvernement devait démentir ; on peut dire qu'elle mit à néant le sénatus-consulte du 18 juillet précédent, car les droits du pouvoir exécutif, ses rapports avec les autres pouvoirs, les prérogatives de la Chambre, c'est-à-dire les points essentiels de la Constitution, furent débattus avec autant de liberté et autant de développements qu'avant l'interdiction de semblables discussions. Le pouvoir exécutif, demandaient les orateurs de l'opposition, a-t-il encore le pouvoir constituant ? Il a donné le droit d'adresse et il le retire ; il donne le droit d'interpellation,

pourra-t-il le retirer? S'il peut ainsi faire et défaire, la dictature n'a pas cessé, et les facultés dont le Corps législatif est investi ne sont pas des droits, ce sont de simples tolérances. On voit qu'il était impossible de mettre plus directement en question le pouvoir que l'Empereur tenait de la Constitution de régler les rapports des autres pouvoirs entre eux, et de déterminer la forme et le mode de leurs délibérations. La nécessité de mettre fin à ce pouvoir et de substituer le régime de la loi au régime des décrets était la conclusion qui se laissait clairement apercevoir sous les interrogations et les critiques de l'opposition. Ces hardiesses inusitées irritaient singulièrement la majorité, qui y voyait des provocations. L'interpellation sur les affaires d'Allemagne, par suite d'un incident de tribune, amena un véritable orage, au milieu duquel les récriminations les plus violentes furent échangées au sujet du 2 décembre.

Une sorte de fièvre sembla, un moment, s'être emparée du Corps législatif : de part et d'autre

on s'attribuait un parti pris de violence et de provocation : les uns reprochaient à la majorité de chercher dans l'intolérance un soulagement à son mécontentement ; les autres accusaient l'opposition de se servir de la tribune pour fomenter dans le pays une agitation révolutionnaire ; de part et d'autre, on manquait absolument de modération. Une fraction considérable de la majorité témoignait une extrême irritation contre le comte Walewski, dont elle accusait la fermeté et presque le dévouement ; elle blâmait hautement la liberté qu'il laissait aux débats, s'indignait qu'il ne fermât pas la bouche aux orateurs de la gauche, et prétendait suppléer par ses protestations à la coupable faiblesse du président.

Les scènes tumultueuses dont la Chambre était le théâtre ne montraient-elles pas le danger de la voie dans laquelle le gouvernement s'engageait ? Les conséquences de réformes prématurées et inopportunes ne devenaient-elles pas manifestes ?

Si l'on n'y prenait garde, l'agitation passerait

du Corps législatif dans le pays. La majorité ne devait pas s'abandonner elle-même : il fallait que sa fermeté arrêtât les effets des concessions surprises à la faiblesse du gouvernement par une minorité bruyante. Puisque le gouvernement se laissait entraîner hors des voies conservatrices, puisque la direction des ministres et l'appui du président faisaient défaut, la majorité devait prendre conseil d'elle-même, se concerter, agir avec ensemble et faire prévaloir ses principes et sa volonté dans la rédaction des lois dangereuses qu'on annonçait. Telles furent les considérations à l'aide desquelles quelques-uns des membres les plus influents de la majorité déterminèrent environ 150 de leurs collègues à fonder le cercle de la rue de l'Arcade.

L'opinion vit dans la fondation de ce Cercle une tentative pour peser sur les résolutions du gouvernement, pour lui arracher l'abandon des lois annoncées, ou, si cela n'était pas possible, pour dépouiller ces lois de tout caractère libéral.

Apercevant à la tête de ce mouvement les députés les plus en faveur et les plus étroitement liés avec le ministre d'Etat, elle accusa celui-ci de n'être pas étranger à ces efforts pour organiser la majorité, ou de les voir sans déplaisir. Cette opposition déclarée de la majorité aux actes du 19 janvier n'était-elle pas une justification du ministre qui les avait combattus de toutes ses forces. Ces préparatifs de résistance n'étaient-ils pas le meilleur argument que le ministre d'Etat pût faire valoir auprès de l'Empereur contre le maintien de ses résolutions? La plupart des ministres ne se cachaient pas de partager les sentiments de la majorité de la Chambre et du Sénat : ils devaient être prêts à se donner les airs d'avoir la main forcée, et quel meilleur prétexte pouvait-on imaginer pour revenir en arrière qu'une manifestation éclatante de la majorité? Qui pourrait reprocher au gouvernement de déférer au vœu de la représentation nationale? La fondation du cercle de l'Arcade arrivait si à propos et se prêtait

si bien à organiser toutes les démonstrations désirables, qu'on se refusait à croire qu'elle ne fût pas préméditée. Il était tout simple que la majorité, mécontente de réformes qu'elle considérait comme dirigées contre elle, se montrât malveillante pour son président qui avait eu une si grande part à ces réformes : néanmoins, l'opinion, devenue soupçonneuse, voulait retrouver dans les attaques dirigées contre M. Walewski par quelques députés et par certains journaux l'inspiration du gouvernement, désireux, avant de battre en brèche les réformes, d'écarter des conseils de l'Empereur tous les hommes qui pouvaient les défendre.

La retraite tout à fait imprévue du comte Walewski vint donner plus de créance encore à ces suppositions. Les lois sur la presse et sur les réunions avaient été présentées le 13 mars : elles avaient été immédiatement l'objet des critiques les plus vives ; la presse libérale de toutes nuances avait crié à la décep-

tion. Pour détruire cette impression fâcheuse, M. Walewski regardait comme indispensable qu'on fît entrer dans les deux commissions des députés libéraux : il fit quelques démarches personnelles pour que M. Emile Ollivier fût nommé commissaire de la loi sur la presse par le bureau dont il faisait partie. M. Walewski s'autorisa des faits qui étaient à sa connaissance personnelle pour dire que la nomination de M. Emile Ollivier serait vue avec plaisir par l'Empereur. Ces démarches et ce langage de M. Walewski furent l'objet d'une dénonciation violente au sein du cercle de l'Arcade ; en outre, un député, qui tenait de très-près au ministre d'Etat, se dit autorisé à déclarer que le gouvernement repoussait M. Emile Ollivier, et il désigna un autre député comme le candidat dont la nomination était souhaitée. M. Emile Ollivier échoua devant le concurrent qui avait été l'objet de cette désignation presque officielle : tous les commissaires furent pris dans les rangs de la majorité, M. Walewski,

dont la sincérité avait été indirectement mise en doute, et qui avait vainement porté la question devant l'Empereur, crut de sa dignité de donner sa démission. Comme il venait d'annoncer sa résolution à la Chambre, M. Latour-Dumoulin, l'un des Quarante-cinq, s'écria à haute voix : « C'est la réaction qui l'emporte, » et cette exclamation traduisait exactement l'impression générale que produisit cet incident. Cette impression ne put que se fortifier lorsqu'on vit, quelques jours après, un décret impérial créer une troisième vice-présidence du Corps législatif et y appeler un des principaux fondateurs du cercle de l'Arcade.

Aux griefs que les libéraux puisaient dans la rédaction trop restrictive des projets de lois sur la presse et sur les réunions, et dans le choix des commissaires chargés de les examiner, vint s'en joindre un troisième, la lenteur extrême avec laquelle les deux commissions procédèrent. On accusa le gouvernement de voir avec plaisir et d'encourager sous main cette lenteur, comme un

moyen de gagner du temps et de renvoyer à une autre session deux lois destinées à mettre fin à l'arbitraire administratif. Que le gouvernement eût fait ou non ce calcul, l'événement parut donner raison à ses accusateurs : les deux rapports furent déposés l'un le 13 juin, l'autre le 15 juin, c'est-à-dire à la veille de la discussion du budget, et lorsque l'ajournement à la session suivante était inévitable. Il semblait impossible d'admettre que toutes ces circonstances fussent purement fortuites : la presse libérale y dénonçait hautement une préméditation et un calcul qu'elle attribuait au ministre d'Etat. Elle accusait ce ministre, qui recevait tous les jours des marques éclatantes de la faveur du souverain, et qu'un député libéral avait qualifié de vice-empereur, d'avoir eu assez d'influence pour déterminer un revirement dans les régions du pouvoir et de préparer l'avortement des réformes promises par la lettre du 19 janvier. Ces imputations se produisaient avec une extrême vivacité, et les journaux, suivant la

nuance à laquelle ils appartenaient, rapportaient à M. Rouher ou faisaient remonter jusqu'au souverain le mouvement en arrière que le gouvernement paraissait résolu à opérer.

Ainsi se trouva posée devant l'opinion publique la question capitale dans tout régime représentatif, la question de la responsabilité. Il était incontestable qu'au sein du gouvernement une influence agissait dans un sens hostile aux réformes et contraire aux vœux du pays. A qui l'opinion publique devait-elle demander compte de cette action : au prince ou à ses conseillers ordinaires ? Si les ministres devaient être considérés comme des agents passifs, comme de purs instruments d'une volonté irrésistible, s'ils étaient couverts par l'autorité souveraine, la responsabilité du prince, responsabilité impossible à définir, impossible surtout à réaliser, n'était au fond que l'irresponsabilité ministérielle. Si c'était, au contraire, aux ministres qu'il fallait demander compte du temps d'arrêt qu'éprouvaient les réformes,

comment et dans quelle mesure leur responsabilité pouvait-elle être rendue effective, alors qu'ils relevaient exclusivement du souverain ? Question redoutable, qui touchait au fond même de notre organisation politique, et qui, une fois soulevée et débattue devant le pays, ne pouvait plus être écartée ou rejetée dans l'ombre jusqu'à ce qu'elle eût reçu une solution.

Il n'est donc pas surprenant qu'un des conseillers les plus dévoués et les plus sagaces de l'Empereur se soit emparé de cette question dangereuse dès qu'elle commença à préoccuper les esprits, pour essayer de la ramener à ses véritables termes, et d'indiquer une solution sans sortir de la loi fondamentale. Le discours que M. de Persigny prononça, le 27 juillet, dans le Sénat, à l'ouverture de la discussion du budget, et qui roulait tout entier sur la mise en pratique de la Constitution et sur la responsabilité ministérielle, fut une surprise pour le public distrait et superficiel : il répondait, au contraire, aux préoccupations les

plus sérieuses des esprits politiques, et, surtout, des amis sincères de la dynastie, alarmés du mouvement d'opinion qui se produisait dans le pays. M. de Persigny chercha à établir que la responsabilité de l'Empereur et la responsabilité des ministres n'étaient pas la négation l'une de l'autre ; qu'elles coexistaient et qu'elles se complétaient mutuellement. Il s'éleva contre le système qui faisait disparaître l'action des ministres devant l'action du prince, afin de pouvoir faire retomber sur le souverain toutes les erreurs et toutes les fautes de ses agents ; les ministres ne pouvaient décliner leur part de responsabilité ; ils devaient rendre et on devait leur demander compte de leurs actes. La conclusion que M. de Persigny ne formulait pas explicitement, mais qui découlait de son argumentation, était que l'Empereur était responsable devant le pays et que les ministres devaient être responsables devant les Chambres. Comme il est évident que, si cette dernière responsabilité est sincèrement pratiquée, l'autre ne

recevra jamais d'application, le système développé par M. de Persigny est beaucoup moins éloigné qu'il ne paraît du système parlementaire qui ne reconnaît que la responsabilité ministérielle. La solution que les Quarante-cinq s'étaient contentés d'indiquer à la tribune sans la formuler se trouvait donc déjà préparée dans les esprits.

L'ajournement des lois sur la presse et sur les réunions avait produit une impression si fâcheuse que le gouvernement n'osa attendre l'époque ordinaire des sessions. Il avait, d'ailleurs, besoin que la loi militaire fût votée avant la fixation du contingent et l'époque habituelle du tirage au sort. Il convoqua donc la Chambre pour le 4 novembre 1867, peut-être avec l'arrière-pensée de faire les élections générales dans l'été de 1868. Cette session fut la plus longue qu'on eût encore vue ; elle dura plus de huit mois, et le vote des trois lois organiques et d'une série de lois sur les chemins de fer lui donna une importance excep-

tionnelle. On put voir, dans cette session, les progrès qu'avait faits l'autorité du Corps législatif, et le parti que cette assemblée pouvait tirer du droit d'interpellation et du droit d'amendement. L'interpellation sur les affaires d'Italie et d'Allemagne aboutit, le 5 décembre, au fameux JAMAIS de M. Rouher, c'est-à-dire à un engagement qui liait la politique du gouvernement pour le présent et pour l'avenir. La discussion sur les effets du traité de commerce se termina par un autre engagement du gouvernement : le ministre d'Etat déclara qu'il ne serait plus conclu de traités de commerce, portant modification des tarifs, sans qu'ils fussent soumis au Corps législatif. La représentation nationale reconquérait ainsi, par les seules armes de la discussion, une prérogative dont elle avait été dépouillée par un sénatus-consulte ; et le chef de l'Etat renonçait à exercer une faculté qui était pour son gouvernement une source d'impopularité. Enfin, la loi militaire, remaniée de fond en comble par la commission, fut

vraiment l'œuvre du Corps législatif, qui fit prévaloir, malgré les résistances du gouvernement et du conseil d'Etat, les décisions de sa commission, en faisant de leur acceptation la condition expresse du vote de la loi. Une autre conquête fut sur le point d'être accomplie dans cette session : M. Buffet annonça l'intention de demander que les débats auxquels les interpellations donnaient lieu pussent se terminer par des ordres du jour motivés, et que le Corps législatif ne fût plus limité à l'ordre du jour pur et simple ou au renvoi au gouvernement. On avait pu apprécier déjà les inconvénients de cette restriction, et M. Buffet put compter sur l'appui d'un assez grand nombre de membres de la majorité. Le ministre d'Etat intervint alors : il demanda à M. Buffet de renoncer à son projet d'interpellation, en déclarant que le gouvernement étudiait cette question et que satisfaction ne tarderait pas à être donnée à la Chambre. Cette promesse ne fut point tenue par le ministre qui l'avait faite ; mais, incessamment

rappelée par la presse, elle n'en devait pas moins recevoir son accomplissement.

Il était impossible aux moins clairvoyants de ne pas voir que notre organisation politique se transformait insensiblement, que la situation respective des pouvoirs publics n'était plus la même, que leurs rapports se modifiaient et que le terrain se dérobait sous les pas du gouvernement. A mesure que l'époque des élections générales approchait, l'appréhension du verdict électoral pesait d'un poids plus considérable sur les résolutions du Corps législatif, et l'attitude d'une partie des députés devenait plus décidée. Le gouvernement rencontrait, jusque dans les questions d'affaires, des contradicteurs résolus, sortis des rangs de la majorité : il se heurtait à des résistances imprévues devant lesquelles il lui fallait capituler. Il s'irritait de sa faiblesse, l'attribuant aux défaillances, à l'indiscipline, aux défections de ses amis lorsqu'elle était le résultat de son impopularité. La discussion de la loi sur la presse n'avait pas

seulement montré le peu de sincérité de ses protestations libérales : elle avait mis à découvert le double jeu qu'il avait tenté. On avait vu le ministre de la justice, dans la séance du 1er février, tout en prenant la défense de la loi, s'abstenir soigneusement d'exclure l'alternative de son retrait, et provoquer même la majorité à l'imposer ; on avait vu M. Rouher négocier avec l'Empereur pour obtenir l'abandon du projet, annoncer le dépôt de sa démission s'il n'avait pas gain de cause, et ne se résigner qu'après trois jours de résistance à donner contre-ordre aux membres de la majorité qui s'étaient chargés d'enterrer la loi. Irritée par ces manœuvres et désappointée par le caractère restrictif et les pénalités draconiennes des nouvelles lois, l'opinion libérale était arrivée à des sentiments d'hostilité très-prononcés contre le ministre d'Etat et ceux de ses collègues auxquels elle attribuait les mêmes tendances. La polémique des journaux était empreinte d'une ardeur dont on était déshabitué depuis quinze ans et que

certains conservateurs qualifiaient de révolutionnaire. Reprenant la thèse que M. de Persigny avait développée à la fin de la session précédente, M. de Maupas soutint, à propos de la loi sur les réunions, que les franchises accordées aux écrivains et aux orateurs des réunions, et qui allaient donner plus de retentissement et de portée à leurs critiques, entraînaient comme conséquence la nécessité de garanties nouvelles destinées à protéger le souverain contre les écarts auxquels on devait s'attendre. La plus efficace de ces garanties, à ses yeux, était de proclamer l'irresponsabilité du souverain et d'établir la responsabilité ministérielle. « Il est indispensable, disait-il, de placer » entre le souverain et ceux qui voudraient l'at- » teindre une responsabilité intermédiaire sur la- » quelle viendraient s'émousser les traits que pré- » parent déjà les ennemis de l'Empire. » On le voit, la nécessité de la responsabilité ministérielle s'imposait de plus en plus aux esprits réfléchis.

M. de Maupas devait reprendre par deux fois

cette question dans la session de 1869, et lui faire faire de nouveaux progrès. Cette session s'ouvrit le 18 janvier. Rien ne troublait, rien ne menaçait l'ordre matériel, mais il régnait déjà dans les esprits une certaine agitation, symptôme avant-coureur de la lutte électorale. Les élections générales ne pouvaient être différées au delà des derniers jours de mai : la seule question que l'on se posât était de savoir si le gouvernement persévérerait dans la voie où le ministre d'Etat le poussait ; s'il continuerait à rejeter jusqu'à la possibilité de nouvelles réformes, et contraindrait ainsi le pays à une manifestation éclatante, ou si, revenant à des inspirations meilleures, il se rapprocherait de l'opinion libérale, et irait au-devant des vœux de la nation. Dans le premier cas, on devait s'attendre à une lutte ardente ; dans le second, il se produirait un grand apaisement dans les esprits. Un certain nombre de membres de la majorité ferait place sans doute à des hommes nouveaux ; mais la nouvelle majorité, pour être

plus libérale que la dernière, ne serait pas moins dynastique.

Le doute ne put subsister longtemps. L'Empereur, dans le discours d'ouverture de la session, fit l'éloge de la Chambre qui arrivait au terme de son existence législative ; il fit allusion à l'agitation *factice* qui avait été créée par la presse et par les réunions, et il insista sur la nécessité de persévérer dans la voie où l'on était, et de maintenir intactes les bases de la Constitution.

Soutenu, dit-il, par votre approbation et votre concours, je suis bien résolu à persévérer dans la voie que je me suis tracée, c'est-à-dire à accepter tous les progrès véritables, mais aussi à maintenir hors de toute discussion les bases fondamentales de la Constitution que le vote national a mises à l'abri de toute attaque.

» On connait la bonté de l'arbre aux fruits qu'il porte », a dit l'Evangile; eh bien! si l'on fait un retour vers le passé, quel est le régime qui a donné à la France dix-sept années de quiétude et de prospérité toujours croissantes?

La conduite du gouvernement ne pouvait permettre aucune incertitude sur ses dispositions. M. Buffet déposa, au nom d'un certain nombre

de députés libéraux, une demande d'interpellation sur la direction que le gouvernement comptait donner à la politique intérieure. Les ministres reprochèrent à cette rédaction d'être trop vague, et de se prêter à une extension indéfinie : ils voulaient que la portée en fût restreinte à un fait ou à une question ; les auteurs de l'interpellation repoussaient cette limitation de leur droit. On attribua au ministre d'Etat ce mot : « Nous ne voulons pas de l'adresse sans l'adresse. » Le ministre d'Etat ne s'en tint pas là ; il réunit les présidents des neuf bureaux et réclama leur concours pour faire repousser la demande d'interpellation. Elle ne fut pas autorisée, en effet, parce qu'un bureau se trouva partagé, et que le président de ce bureau considéra ce vote de partage comme un vote de rejet. M. d'Andelarre fit appel de cette interprétation à la Chambre elle-même, en demandant que le bureau fût invité à voter de nouveau. M. Rouher prit cinq fois la parole pour défendre la décision contraire à l'autorisation ; il

eut gain de cause, mais à la faible majorité de 111 voix contre 102. L'insistance du ministre dirigeant trahit la résolution prise par le ministère de supprimer de vive force toute discussion politique de nature à agir sur l'opinion, et de réduire la session au vote de l'emprunt de la ville de Paris et au budget. Ce parti pris était d'autant moins contestable qu'au moment où M. Buffet présentait sa demande d'interpellation, la Chambre n'avait absolument rien à son ordre du jour, et qu'elle fut près de trois semaines sans tenir de séance. La discussion de l'interpellation n'aurait donc porté aucun préjudice aux travaux du Corps législatif.

Bannie de l'assemblée élective par la volonté du gouvernement et la docilité de la majorité, la politique se réfugia au Sénat. M. de Maupas déposa une demande d'interpellation relative aux excès de la presse, mais la discussion fit voir que les prétendus écarts de la presse n'étaient là qu'un prétexte pour discuter la conduite des ministres

et critiquer la tactique adoptée par le ministre d'Etat de mettre toujours en avant le nom de l'Empereur et de présenter comme des attaques au souverain tous les reproches adressés au gouvernement. Le débat porta donc, non pas sur les restrictions à imposer au droit d'écrire, mais sur l'attitude que les ministres devaient prendre vis-à-vis des Chambres et par rapport au souverain.

On était fondé à se demander s'il était possible de soulever une semblable question sans contrevenir au sénatus-consulte du 18 juillet 1866, et M. Rouland déclara qu'il n'osait pousser à fond cette discussion, de peur de franchir les limites constitutionnelles. Cependant, M. de Maupas poursuivait moins une modification qu'une interprétation de la Constitution. Il ne demanda point pour le chef de l'Etat cette irresponsabilité que Napoléon III avait énergiquement répudiée ; il ne demanda pas davantage pour les ministres cette responsabilité collective, cette solidarité que l'Empereur avait encore repoussée dans un de ses der-

niers discours. M. de Maupas, n'osant aller au fond de sa pensée, qui excédait la limite constitutionnelle, souhaitait une sorte de responsabilité spontanée, résultant du dévouement des ministres plus encore que d'un texte législatif, et par laquelle les membres du gouvernement se jetteraient en avant du chef de l'Etat, pour détourner sur eux-mêmes les attaques dirigées contre lui par la presse opposante, et feraient masse tous ensemble pour le mieux couvrir..

Développer de plus en plus dans la pratique cette responsabilité spontanée des ministres, et fortifier leurs liens mutuels de façon que l'opinion fût conduite à leur attribuer une pensée et une direction communes; au contraire, reléguer graduellement la responsabilité du souverain dans le domaine de la théorie; par suite, établir en fait l'irresponsabilité du chef de l'Etat, en interdisant à la presse de faire remonter ses critiques plus haut que les ministres, et de discuter l'action personnelle et les actes du souverain, tel

était le but que M. de Maupas poursuivai sans se l'avouer à lui-même, et si le ministre d'Etat, au lieu de se tenir dans les généralités, l'avait serré de plus près, il l'aurait acculé à l'émission d'un vœu inconstitutionnel.

M. de Maupas embarrassa singulièrement M. Rouher en lisant au Sénat un passage du discours prononcé par le ministre d'Etat, en 1866, contre l'amendement des Quarante-cinq. Combattant l'envoi des ministres devant les Chambres, M. Rouher avait établi que cette innovation entraînait comme conséquence nécessaire la responsabilité ministérielle, et il s'en était fait un argument contre M. Buffet. Rien ne pouvait être plus logique, plus profondément vrai, on pourrait dire plus prophétique que ce raisonnement de M. Rouher. M. de Maupas s'en emparait pour le retourner contre son auteur. Le vœu formulé par M. Buffet avait été complétement réalisé : les ministres venaient au sein des Chambres, dans les conditions où le parti libéral souhaitait alors de

les voir placés et avec la mission qu'il leur assignait. L'événement avait prouvé que M. Rouher, lorsqu'il combattait cette innovation, n'en avait pas exagéré l'importance, et ne s'était mépris sur aucune des conséquences qu'elle devait irrésistiblement entraîner. La plupart de ces conséquences s'étaient déjà produites, les autres étaient imminentes, et parmi celles-là devait figurer la responsabilité ministérielle.

Ce qui prouve surtout les progrès que cette question avait faits, c'est que si M. Rouher et M. de Maupas étaient profondément divisés, tant qu'ils se tenaient dans le domaine de la théorie et dans ce qu'on pourrait appeler l'exégèse constitutionnelle, ils se rapprochaient sensiblement dès qu'ils quittaient le terrain de la doctrine pour se placer sur le terrain des faits. Le ministre d'Etat, sans se soucier de la contradiction qui existait entre son langage actuel et la doctrine qu'il avait soutenue contre M. Buffet, en arrivait à donner à la responsabilité personnelle des mi-

nistres une extension telle qu'il n'était plus séparé de M. de Maupas que par une nuance, et son adversaire était fondé à s'écrier que les paroles du ministre équivalaient à la déclaration que lui-même avait voulu provoquer.

Le ministre d'Etat ne se bornait pas à admettre pour les ministres une responsabilité de direction beaucoup plus étendue qu'il n'avait fait dans aucune des discussions antérieures ; en reconnaissant la nécessité d'un accord de vues, d'un concert d'efforts, d'un lien mutuel entre les conseillers du prince, il faisait un pas marqué vers la solidarité des ministres. Il continuait de la repousser en paroles et il était bien près de l'accepter en fait, car l'homogénéité dont il proclamait la nécessité, tout en se gardant de la définir, ne pouvait être qu'un mot vide de sens ou que la solidarité déguisée. C'était la première fois que cette doctrine de l'homogénéité ministérielle apparaissait dans le langage des organes du gouvernement : on ne manqua pas d'en faire la remarque et d'y voir

une preuve du terrain que le gouvernement personnel avait perdu jusque dans les régions officielles. D'après la Constitution, en effet, c'était la présence du souverain qui faisait toute l'unité du gouvernement; la désignation que tous tenaient de lui était le seul lien qui existait entre les ministres : ceux-ci pouvaient différer entre eux sur toutes les questions, pourvu que chacun d'eux fût d'accord avec le prince sur la direction à donner au département dont il était chargé. Il n'en pouvait plus être ainsi avec la doctrine de l'homogénéité ministérielle qui supposait une communauté de vues et une communauté d'efforts, dont le résultat devait être de donner plus d'autorité et plus de poids aux délibérations ministérielles, et de créer une barrière morale devant laquelle devait parfois s'arrêter la volonté du prince. On prétendait, il est vrai, que cette doctrine avait été mise en avant par M. Rouher pour colorer la retraite de M. Pinard et de M. de Moustier dont il avait exigé l'éloignement; mais

quelle qu'en fût l'origine, que l'unité ministérielle résultât d'un accommodement aux exigences d'une situation nouvelle, ou de la prépondérance d'un ministre indispensable, le fait demeurait le même, et devait porter toutes ses conséquences. Jusque-là on avait eu des ministres, on était bien près d'avoir un ministère.

La responsabilité ministérielle était tellement dans la nécessité de la situation nouvelle du pays qu'elle s'imposait à tous les esprits et passait déjà dans la pratique : quel autre sentiment, en effet, portait tous les ministres à demander la parole, dès qu'il était fait la moindre allusion à quelqu'un de leurs actes, et conduisait à la tribune M. de La Valette lui-même, qui avait quitté le ministère de l'intérieur pour n'avoir pas à y monter. M. Rouher ne pouvait échapper à la loi commune : lorsque la loi sur le traité entre la ville de Paris et le Crédit foncier parut compromise par un vote qui en faisait présager le rejet, M. Rouher annonça tout haut que l'insuccès de la loi serait immédia-

tement suivi de sa démission, et cette menace eut un effet décisif sur les membres de la majorité, qui comptaient sur son appui dans les élections. Quel autre langage et quelle autre conduite aurait tenu le ministre responsable d'un gouvernement parlementaire ?

Cette discussion des affaires de la ville de Paris, qui passionna le Corps législatif et l'opinion publique, amena entre M. Rouher et M. de Maupas une nouvelle passe d'armes et l'échange d'épigrammes assez vives. Les faits qui avaient motivé la présentation de la loi sur le Trocadero, les façons d'agir de l'administration préfectorale, et le système de défense adopté devant le Corps législatif dans l'intérêt de cette administration, parurent à M. de Maupas une occasion naturelle de revenir sur la question de la responsabilité ministérielle. Il donna de cette responsabilité sous le le régime impérial, et des devoirs qu'elle imposait aux ministres, une définition que le ministre d'Etat repoussa de toutes ses forces. M. Rouher démon-

tra victorieusement à M. de Maupas qu'il était hérétique, et que son interprétation était inconciliable avec la lettre et avec l'esprit de la Constitution. De son côté, M. de Maupas prouva non moins victorieusement à M. Rouher que dans les discussions de la ville de Paris, les ministres avaient plusieurs fois changé de système, qu'ils avaient alternativement accepté pour eux-mêmes ou rejeté sur le préfet de la Seine la responsabilité des faits accomplis, et qu'ils avaient tenu un langage non-seulement différent, mais contradictoire. Que devenait donc cette homogénéité ministérielle que M. Rouher avait proclamée indispensable? M. de Maupas insista sur l'atteinte que cette mobilité et ces contradictions portaient à l'autorité morale du gouvernement, et retournant contre M. Rouher ses propres doctrines, il conclut à la suppression du ministère d'Etat comme au moyen le plus court de ramener l'unité de pensée et la conformité de langage dans la défense des actes ministériels. M. Bethmont devait pré-

senter, dans la discussion du budget, au sein du Corps législatif, un amendement tendant au même but.

Il y avait, en effet, entre l'existence du ministère d'Etat et l'extension de la responsabilité ministérielle un rapport direct et facile à saisir. Quand les autres ministres prenaient la parole, c'était pour défendre leurs actes, pour dégager leur responsabilité, et ils ne liaient qu'eux-mêmes par leurs déclarations ; mais le ministre d'Etat, qui n'avait pas d'attributions, n'avait pas d'actes personnels à défendre ni de promesses à faire en son propre nom : il était constitutionnellement l'organe de la pensée du gouvernement, c'est-à-dire l'organe de l'Empereur. S'il parlait, c'était le chef de l'Etat qui parlait par sa bouche ; s'il prenait un engagement, c'était au nom du chef de l'Etat qu'il en enchaînait l'action. Quand M. Rouher, dont l'hostilité contre la papauté et contre la liberté de la presse était notoire, avait prononcé le fameux « Jamais, » et

quand il avait adjuré la majorité de voter la loi sur la presse, tout le monde avait vu l'Empereur derrière lui. Les autres ministres couvraient plus ou moins la personne du Souverain ; seul, le ministre d'Etat ne pouvait ouvrir la bouche sans le découvrir et l'engager. Il était donc naturel et logique que tous ceux qui désiraient, comme M. de Maupas, le développement de la responsabilité ministérielle, en vue de protéger le pouvoir et le prestige du prince, demandassent la suppression du ministère d'Etat.

Ces discussions et le vif intérêt qu'elles excitaient dans les Chambres et dans le public prouvaient encore qu'aux yeux de la plupart des hommes qui s'occupaient de politique, la transformation des institutions n'était pas terminée, et que des modifications nouvelles étaient envisagées non seulement comme possibles, mais encore comme désirables et utiles. Seuls, les ministres se refusaient à l'évidence, seuls ils n'admettaient l'utilité d'aucun changement, ni dans les choses

ni dans les hommes. Le ministre d'Etat, qui se glorifiait devant le Sénat de n'avoir pas éprouvé un seul échec, envisageait comme la tâche essentielle du gouvernement et le but suprême de sa politique de conserver sur les bancs du palais Bourbon la majorité dont la docilité lui ménageait de perpétuels triomphes. Le ministre de l'intérieur proclamait sa résolution de maintenir énergiquement le système des candidatures officielles, de mettre toute l'action administrative au service des députés de la majorité et « de proportionner, ses efforts à l'ardeur de l'attaque. » Ni l'un ni l'autre ne se préoccupaient des exigences de l'opinion publique et de la nécessité de compter avec elles ; ils voulaient voir dans le mouvement qui se dessinait déjà une agitation factice, résultant des efforts des partis, et non la conséquence des déceptions qu'ils avaient causées au pays, par l'avortement des réformes du 19 janvier, par les tendances restrictives du gouvernement et sa politique d'exclusion. Ils confondaient la docilité

de la majorité législative avec l'acquiescement du pays ; ils ne s'apercevaient pas que chaque mesure violente, chaque acte d'intolérance affaiblissait le gouvernement et détachait de lui un certain nombre d'hommes indépendants et désintéressés. Tout était sacrifié à la seule pensée d'assurer la réélection d'une majorité dont les traditions, les idées et les intérêts étaient en contradiction avec les institutions transformées contre son gré. Cette majorité ne pouvait plus représenter qu'un ordre de choses déjà disparu ; elle ne pouvait avoir ni les tendances ni la vigueur que réclamait une situation toute nouvelle. On avait calculé que l'âge moyen des membres du Corps législatif était entre soixante-sept et soixante-huit ans ; celui des conseillers d'Etat, de soixante-six ans ; celui des sénateurs, de soixante-dix à soixante-onze ans. Ainsi par l'effet du système d'immobilité et d'exclusion qui avait toujours prévalu, et que la tendance des ministres était d'exagérer encore, tout le gouver-

nement avait pris un caractère uniforme de sénilité, et l'unique préoccupation du pouvoir allait être d'empêcher le rajeunissement de la représentation nationale.

La clôture de la session fut immédiatement suivie de la convocation des colléges électoraux. La lutte s'engagea partout avec une extrême vivacité. Les fautes du gouvernement avaient fourni à l'opposition un terrain sur lequel toutes les nuances de l'opinion libérale pouvaient se rencontrer et se donner la main. La formule de cette union était : le gouvernement du pays par le pays. Dans cette formule, à laquelle chaque nuance donnait une portée plus ou moins grande, venaient se résumer les idées suivantes :

L'intervention directe de la nation dans la conduite de ses affaires, par conséquent la suppression des candidatures officielles qui faisaient du Corps législatif une émanation du gouvernement, la fixité des circonscriptions, la liberté électorale et les conditions de cette liberté,

l'affranchissement de la presse et le droit de réunion ;

L'extension du contrôle législatif à toutes les questions, tant de l'ordre économique que de l'ordre politique, l'obligation de consulter en temps utile la représentation nationale, la prépondérance de sa volonté, et, comme garantie de cette prépondérance, la responsabilité des ministres vis-à-vis du Corps législatif ;

Abandon des candidatures officielles, établissement de la responsabilité ministérielle. Sur ces deux points, les candidats indépendants étaient unanimes.

Le ministre d'Etat, qui avait pris la haute main sur la conduite des élections, poursuivait un double résultat : ramener intacte sur les bancs du palais Bourbon la majorité qui, depuis cinq années, avait donné tant de preuves de son incomparable docilité ; écarter du Corps législatif les libéraux constitutionnels dont les dissidences ne pouvaient alarmer personne, et qui pouvaient gâ-

ter la majorité par la contagion du mauvais exemple. La nomination de quelques représentants des opinions extrêmes était loin de déplaire au ministre dirigeant : l'opposition radicale était, à ses yeux, le ciment de la majorité qu'elle effrayait par ses exagérations et qu'elle irritait par ses violences ; plus cette opposition montrait de hardiesse, plus aussi la majorité serrait les rangs et plus sa tâche à lui-même devenait aisée. Les libéraux l'embarrassaient bien davantage : il ne pouvait faire ni de leurs personnes ni de leurs idées un objet d'épouvante, et il avait toujours à redouter que, par leurs relations étroites avec la majorité, ils ne déterminassent des défections dans ses rangs. Ils étaient la cause de toutes les difficultés contre lesquelles le gouvernement se débattait depuis deux ans ; il fallait, en les écartant du Corps législatif, rendre impossible le renouvellement de la campagne des Quarante-cinq.

Les préfets reçurent pour instruction de ne rien épargner pour faire échouer les candidats de

cette nuance, et de tourner contre eux, plutôt que contre les radicaux eux-mêmes, l'effort de l'administration. Du reste, le gouvernement ne pratiqua pas le système des candidatures officielles d'une façon aussi générale et avec autant d'éclat et de sincérité qu'en 1863. M. de Persigny avait engagé la lutte partout et à ciel ouvert. Le gouvernement n'adopta point partout une candidature : il ne suscita de candidats à Paris qu'au dernier moment, et il n'osa pas les avouer ; là, il déguisa son appui ; ailleurs, il l'imposa à des gens qui n'en avaient pas besoin et ne le souhaitaient pas. Il essaya même de se donner une parure de modération, en ne suscitant pas de concurrents à quelques députés indépendants dont il désespérait d'empêcher la réélection. Il concentra ainsi ses ressources et ses efforts sur un moins grand nombre de colléges que n'avait fait M. de Persigny ; mais en revanche, l'action gouvernementale revêtit un tout autre caractère d'énergie, de passion et de violence ; jamais un système

aussi général et aussi menaçant d'intimidation n'avait été étendu sur les fonctionnaires et sur l'immense clientèle gouvernementale ; jamais la pression administrative n'avait pesé d'un tel poids sur les consciences.

Tous ces excès furent impuissants à étouffer les manifestations de l'opinion publique. Les habiletés du gouvernement tournèrent contre lui. En faisant combattre à outrance les candidats libéraux, il visait à ce qu'ils obtinssent moins de voix que les candidats radicaux, et il comptait qu'au second tour, leurs partisans, obligés d'opter entre le candidat radical et le candidat officiel, donneraient la préférence à celui-ci. Cette attente fut trompée ; dans presque tous les colléges où la manœuvre du gouvernement réussit au premier tour, les électeurs libéraux reportèrent leurs voix sur le candidat radical, et, au lieu d'un député indépendant, mais dynastique, le gouvernement vit élire un adversaire déclaré.

C'est ce dernier fait qui donna aux élections

leur véritable caractère, en attestant dans le corps électoral une ferme résolution de réagir contre l'ingérence du gouvernement dans les élections, et d'affirmer ses sympathies pour les idées de réforme, puisqu'il allait jusqu'à en préférer l'exagération au maintien du *statu quo*. Une quarantaine de candidats officiels, avoués ou déguisés, furent battus au premier tour, et soixante furent soumis à un ballotage ; de ce nombre, les deux tiers succombèrent au second tour, et ce résultat était d'autant plus remarquable que le triomphe à Paris et à Lyon de quelques candidatures révolutionnaires produisit en province une incontestable impression d'inquiétude. L'opposition radicale et les libéraux comptaient ensemble près de cent voix, c'est-à-dire un tiers de la Chambre, et d'après les engagements pris devant les électeurs par un assez grand nombre de membres de l'ancienne majorité, on pouvait être assuré que sur certaines questions les forces se balanceraient. Ce n'était pas là le résultat qu'on avait attendu des

élections, et le gouvernement comprit la nécessité d'aviser.

La nécessité de faire des concessions à l'opinion publique ne pouvait pas même être discutée : la question d'opportunité pouvait seule être débattue. Convoquerait-on immédiatement le nouveau Corps législatif, comme le demandaient déjà certains journaux, ou attendrait-on à l'automne, comme en 1863. Les deux partis présentaient des inconvénients : on objectait à la convocation immédiate que les nouveaux élus arriveraient encore tout échauffés de la lutte, avec des ressentiments et des ardeurs que le temps calmerait. Il fallait laisser s'épuiser l'agitation à laquelle le pays était en proie : ce feu si vif s'éteindrait faute d'aliments, et, à l'automne, on aurait affaire à un Corps législatif de meilleure composition. Tel ne fut pas l'avis du ministre d'Etat. Partout où une élection pouvait être contestée, les partis ne désarmeraient pas : les journaux se chargeraient d'entretenir l'agitation par leurs polémiques, ils soulèveraient

toutes sortes de questions, ils formuleraient des programmes, ils provoqueraient une entente et un concert entre les nouveaux élus; ils feraient naître dans le pays des espérances impossibles à réaliser. La tranquillité de l'Europe était loin d'être aussi assurée qu'en 1863 : pouvait-on s'exposer à être pris au dépourvu par quelque événement extérieur. Mieux valait donner à l'opinion publique un commencement de satisfaction et faire preuve de force en réunissant immédiatement le Corps législatif : on limiterait rigoureusement cette session à la vérification des pouvoirs, mais on ferait prendre patience à la Chambre en lui annonçant des mesures de réformes pour la session ordinaire. La nécessité de les élaborer justifierait cet ajournement. Par les dispositions que montrerait le Corps législatif et par la tournure que prendraient les vérifications de pouvoirs, on pourrait juger de la nature et de l'étendue des concessions à faire.

Ce parti prévalut par un brusque revirement :

c'est au moment même où tous les journaux officieux s'efforçaient d'établir l'impossibilité de sa réunion immédiate que le Corps législatif fut convoqué en session extraordinaire pour le 28 juin. Le Sénat ne fut pas convoqué, afin de bien établir que le Corps législatif ne serait saisi d'aucune mesure et n'aurait à s'occuper que de vérifier et de valider les pouvoirs de ses membres. Cette pensée fut, du reste, exprimée nettement dans la courte communication que le ministre d'Etat vint lire, au nom du gouvernement, à la séance d'ouverture, et qui était ainsi conçue :

Messieurs les députés, aux termes de la Constitution, le Corps législatif doit être convoqué dans les six mois qui suivent le décret de dissolution.

Le délai le plus éloigné pour votre réunion était le 26 octobre, il eût été impossible à cette date de vous soumettre les projets de lois de finances et ceux concernant les autres affaires de l'Etat. Une session extraordinaire du Corps législatif était donc nécessaire.

Dans cette situation, le gouvernement de l'Empereur a pensé qu'il était sage et politique de procéder immédiatement à la vérification de vos pouvoirs et de faire cesser ainsi toute

incertitude sur la validité des opérations électorales dans chaque circonscription. Dans la pensée du gouvernement, la session actuelle n'a pas d'autre objet.

Le renouvellement du Corps législatif par le suffrage universel est une occasion naturelle pour la nation de manifester ses pensées, ses aspirations et ses besoins.

Mais l'étude des résultats politiques de cette manifestation ne saurait être précipitée. A la session ordinaire le gouvernement soumettra à la haute appréciation des pouvoirs publics les résolutions et les projets qui lui auront paru les plus propres à réaliser les vœux du pays.

Au nom de l'Empereur, je déclare ouverte la session extraordinaire du Corps législatif.

Cette communication fut reçue avec une extrême froideur par une partie notable du nouveau Corps législatif, et les journaux libéraux en firent ressortir le vague et l'ambiguité calculée. Peut-être si le gouvernement avait usé de plus de franchise, s'il avait indiqué, même sous réserve, les points sur lesquels il pensait faire des concessions, aurait-il obtenu le résultat qu'il souhaitait. On aurait pu considérer ses promesses comme insuffisantes, mais on se serait, du moins, trouvé en face d'un résultat acquis, d'engagements qui assuraient certaines satisfactions. Il n'en était pas

ainsi : le gouvernement faisait allusion à ses intentions plus qu'il ne les faisait connaître ; il n'annonçait que la résolution d'étudier ce qu'il y avait à faire : son engagement n'allait pas au-delà, et il pouvait prétendre acquitter ses promesses en présentant à la session ordinaire quelques mesures de réformes administratives ou économiques.

Le parti libéral, où, comme on commençait à dire, le centre gauche, pouvait-il se contenter de déclarations aussi vagues et acquiescer à l'ajournement annoncé par le gouvernement? Ses forces étaient doublées, mais son prestige s'était accru bien plus encore, à raison de la guerre à outrance qui lui avait été faite et dont il était sorti victorieux. Devait-il et pouvait-il même garder le silence, du moment que la Chambre était réunie? La question fut agitée dans une petite réunion de sept ou huit députés qui eut lieu chez M. de Talhouët, et à laquelle assistaient MM. de Chambrun, Brame, Buffet, d'Andelarre et

Plichon. On y tomba d'accord sur l'impossibilité de prendre une attitude purement expectante. C'était jouer le jeu du ministre d'Etat, c'était faire mettre en doute, dès le premier jour, la sincérité et la fermeté du parti libéral, c'était déroger aux engagements pris envers les électeurs et faillir à l'attente du pays. On faisait ressortir la contradiction flagrante dans laquelle le gouvernement tombait : il annonçait la résolution d'étudier et de satisfaire les pensées, les aspirations et les besoins manifestés par la nation, et il n'interrogeait pas les représentants de la nation qui avaient mission de les lui faire connaître. Cette contradiction ne pouvait manquer d'être aperçue du pays, et elle tournerait à la confusion des libéraux s'ils y prêtaient les mains. On ne pouvait pas laisser les ministres mesurer à leur gré les concessions qu'ils voudraient bien faire au pays, et leur donner le caractère d'un octroi gracieux. Les libéraux deviendraient responsables de l'insuffisance ou de la nature illusoire de ces conces-

sions, s'ils ne faisaient pas connaître nettement, hautement et dans toute leur étendue, les légitimes exigences du pays. Puisqu'on en avait l'occasion et le moyen, on avait le devoir de formuler les satisfactions que l'opinion publique attendait, et de ne pas permettre au gouvernement de prétexter d'ignorance, s'il présentait des mesures insuffisantes.

Une seconde réunion eut lieu, le lendemain, pour arrêter la conduite à tenir. Il y fut décidé de déposer une interpellation dès que la Chambre serait constituée : on en détermina l'étendue et on adopta une rédaction provisoire. Cette interpellation ne devait pas être seulement une expression des vœux de l'opinion libérale ; elle devait être un moyen de se compter et de s'assurer des dispositions de la Chambre ; aussi les députés présents se promirent-ils mutuellement de ne retirer l'interpellation dans aucun cas, dussent-ils demeurer seuls. Il valait mieux, à leur avis, demeurer seulement une vingtaine, bien déterminés

à tenir tête au ministère et résolus à mettre un vote au bout de chacune de leurs déclarations, que se laisser absorber et paralyser par des alliés pusillanimes, toujours prêts à se contenter des promesses les plus vagues, et à déserter au moment du combat. Cependant, on devait s'attendre à une lutte à la seule annonce de l'interpellation, et à une bataille dans les bureaux : il ne fallait pas que l'interpellation pût être étranglée à huis clos, comme l'avait été, dans la session précédente, celle de M. Buffet ; on devait donc recueillir un nombre d'adhésions suffisant pour rendre impossible cette exécution sommaire ; il était juste, d'ailleurs, de fournir à ceux des membres nouveaux qui appartenaient à l'opinion libérale l'occasion de prendre publiquement couleur.

Des convocations furent donc lancées pour une réunion chez M. Brame, où l'on exposerait les raisons qui commandaient une démonstration de l'opinion libérale, et où l'on discuterait le projet d'interpellation. Les députés qui répondirent à

cette convocation furent beaucoup plus nombreux qu'on n'avait supposé ; des membres de l'ancienne Chambre, tels que MM. Ségris et Louvet qui, tout en gardant une indépendance complète vis-à-vis du gouvernement, s'étaient toujours tenus en dehors des réunions et des démarches du centre gauche, arrivèrent des premiers et prirent une part active à la discussion ; beaucoup d'autres députés se plaignirent de n'avoir pas été convoqués. Il fallut, pour les réunions suivantes, emprunter un des bureaux du Corps législatif. Le dépôt d'une interpellation fut décidé, et la rédaction suivante, proposée par M. Buffet et légèrement amendée par M. Ségris, fut adoptée.

Cette rédaction reçut immédiatement un si grand nombre de signatures, et certaines signatures étaient tellement inattendues, que le doute s'empara des promoteurs de l'interpellation. Ils craignirent de n'avoir pas donné à leur pensée une expression assez nette et assez précise. Si le texte de l'interpellation conservait un caractère

de généralité assez vague pour ne pas écarter des députés appartenant notoirement à l'ancienne majorité, le gouvernement pousserait ses amis à y adhérer ; il affecterait d'y voir la simple contre-épreuve des promesses contenues dans la déclaration lue par M. Rouher, et en acceptant sans discussion le renvoi, il ôterait toute valeur et toute signification à la manifestation qu'on voulait faire.

Il fut jugé indispensable de compléter la rédaction première par un second paragraphe où seraient indiquées expressément quelques-unes des réformes que le centre gauche était déterminé à poursuivre. On s'arrêta à deux : l'établissement de la responsabilité ministérielle qui entraînait un changement complet de système, et le droit pour le Corps législatif de faire lui-même son règlement, ce qui impliquait la suppression de toutes les entraves mises à l'exercice du droit d'amendement et du droit d'interpellation. Cela suffisait pour couper court à toute équivoque, et

pour donner à l'interpellation une signification sur laquelle il ne fût pas possible de se méprendre. La rédaction définitivement adoptée fut donc la suivante :

Nous demandons à interpeller le gouvernement sur la nécessité de donner satisfaction aux sentiments du pays en l'associant d'une manière plus efficace à la direction de ses affaires.

La constitution d'un ministère responsable, le droit pour le Corps législatif de régler les conditions organiques de ses travaux et de ses communications avec le gouvernement, seraient à nos yeux des mesures essentielles pour atteindre ce but.

Toute liberté était naturellement laissée aux signataires de la première rédaction de retirer leur signature. Une certaine hésitation se manifesta parmi eux, et rendit quelque espérance aux ministres, fort inquiets de l'attitude résolue prise par le centre gauche. Les réformes demandées par l'interpellation ne pouvaient s'accomplir que par une modification de la Constitution. Le sénatus-consulte de 1866 interdisait au Corps législatif de demander et de discuter une modification

de la loi fondamentale. La rédaction adoptée par le centre gauche était donc inconstitutionnelle; la discussion n'en pouvait avoir lieu qu'au prix d'une violation de la Constitution, et l'autorisation en pouvait être refusée par ce seul motif. Tous les signataires n'étaient pas préparés à aller aussi loin : le ministre d'Etat espéra voir un certain nombre d'entre eux revenir sur leurs pas et une tentative fut faite pour susciter du sein de la majorité une interpellation à laquelle ils pourraient se rallier, et que le gouvernement s'empresserait d'accepter. Cette contre-manifestation avorta complétement. L'impulsion était donnée : l'opinion publique se prononçait avec une énergie et un ensemble qu'on ne pouvait contester. Presque aucun des signataires de l'interpellation ne se retira : des adhésions nouvelles arrivèrent, et les signatures atteignirent le chiffre de 116. Dans ce nombre, ne figurait aucun des députés de la gauche; cette fraction de la Chambre avait décidé de s'abstenir provisoirement de toute démonstration,

afin de laisser le mouvement qui se produisait au sein de la majorité se développer en toute liberté.

§

Le gouvernement était en proie à la perplexité la plus grande en présence d'une manifestation aussi imprévue pour lui et aussi significative. Un mot était dans toutes les bouches qui résumait l'impression générale et peignait exactement la situation ; on disait : c'est l'adresse des *deux cent vingt-et-un*. Le gouvernement persévérerait-il dans la politique à outrance qui avait inspiré chacun de ses actes dans les deux dernières sessions, et qui avait déterminé le soulèvement de l'opinion publique? Les vœux du pays allaient-ils se heurter à une résistance obstinée? Verrait-on apparaître à la tribune des arguties de légiste et des chicanes de procédure quand la situation exigeait des décisions promptes et des résolutions viriles?

Les promoteurs de l'interpellation, obéissant à des inspirations aussi prudentes que patriotiques, s'enquirent des intentions des ministres. Ils prirent pour intermédiaire auprès du gouvernement le président de la Chambre que ses fonctions désignaient naturellement à leur choix et dont le caractère leur inspirait toute confiance. Ils l'autorisèrent à déclarer en leur nom : qu'ils ne visaient pas à remporter un succès de vive force et à faire subir une défaite au gouvernement; qu'ils étaient prêts, au contraire, à lui laisser l'initiative de satisfaire aux demandes de l'opinion libérale ; mais qu'ils étaient fermement résolus à n'accepter que des engagements publics et précis. Leur interpellation serait déposée immédiatement après la constitution du Corps législatif qui était déjà réclamée par la gauche ; mais pour laisser au gouvernement tout le temps d'aviser, ils s'engageaient à ne pas demander la constitution de la Chambre avant le lundi 12 juillet.

L'accablement le plus profond avait succédé

chez le ministre d'Etat à la confiance hautaine qu'il avait témoignée jusque-là. Cette majorité qu'il avait pris tant de peine à former et pour laquelle il avait livré et perdu la bataille des élections, se débandait sous ses yeux. On n'avait pu obtenir d'elle une contre-manifestation ; toutes les démarches tentées pour ramener les défectionnaires avaient échoué ; ne devait-on pas redouter de nouvelles désertions après l'exemple donné par des députés à qui leur situation personnelle semblait imposer la réserve. A quel moment, d'ailleurs, engager la lutte ? On ne pouvait plus espérer de faire écarter l'interpellation par les bureaux : les signataires étaient trop nombreux. Soulèverait-on un incident lors du dépôt de l'interpellation, en s'opposant à son renvoi aux bureaux à raison de son caractère inconstitutionnel? Rien dans le règlement de la Chambre n'autorisait à appliquer aux interpellations une sorte de question préalable : on n'obtiendrait pas, même de la majorité, l'introduction violente d'une in-

novation aussi contraire aux droits du Corps législatif. Accepterait-on la discussion? Le gouvernement ne pouvait se dispenser de poser la question constitutionnelle, sous peine de déchirer de ses mains le malencontreux sénatus-consulte de 1866, qui se retournait contre ses auteurs. Si la question constitutionnelle était posée et que la Chambre, passant outre, votât néanmoins le renvoi de l'interpellation au gouvernement : à quelles extrémités se trouverait-on acculé? Serait il possible d'accepter passivement la violation ouverte d'une disposition constitutionnelle et de laisser mettre à néant la loi fondamentale? D'un autre côté, était-il possible de dissoudre le Corps législatif? Ne faudrait-il pas procéder à de nouvelles élections, au milieu d'une agitation qui pourrait prendre un caractère révolutionnaire et qui pourrait amener des choix déplorables : on ajournait le conflit avec la représentation nationale, on ne l'évitait pas.

Le gouvernement ne pouvait se faire illusion :

les 45 voix de la gauche ne manqueraient pas de se joindre à celles des 116 signataires : une majorité certaine était donc acquise à l'interpellation avant toute discussion, et le gouvernement, s'il laissait le débat s'engager, ne pouvait échapper à l'option redoutable qui vient d'être indiquée. Le seul parti sage était donc de profiter de la modération des Cent seize et de se donner le mérite d'entrer immédiatement et résolûment dans la voie des réformes. Après plusieurs conseils des ministres, et après l'insuccès d'une démarche officieuse tentée auprès des promoteurs de l'interpellation pour obtenir que la rédaction en fût ramenée à une formule constitutionnelle, on s'arrêta à la détermination de céder sans combat.

§

Le 9 juillet le bruit commença à se répandre que de graves résolutions venaient d'être prises,

que le gouvernement s'était décidé à étendre considérablement les concessions qu'il annonçait depuis plusieurs jours comme arrêtées en principe, que les ministres se retireraient pour faire place à un nouveau cabinet, et qu'ils élaboraient le programme destiné à être communiqué au Corps législatif. Ces bruits se changèrent bientôt en certitude: la défaite de la politique à outrance était consommée et le parti libéral avait gain de cause.

Le 12 juillet, à l'ouverture de la séance, le ministre d'Etat demanda la parole pour une communication du gouvernement et donna lecture d'un message impérial. Le chef de l'Etat se rendait au désir manifesté par le Corps législatif de connaître immédiatement les réformes arrêtées en principe par le gouvernement; il annonçait que le Sénat allait être convoqué, aussitôt que possible, pour examiner les questions suivantes:

1° Attribution au Corps législatif du droit de faire son réglement et d'élire son bureau.

2° Simplification du mode de présentation et d'examen des amendements.

3° Obligation pour le gouvernement de soumettre à l'approbation législative les modifications de tarif qui seraient, dans l'avenir, stipulées par des traités internationaux.

4° Vote du budget par chapitres, afin de rendre plus complet le controle du Corps-législatif.

5° Extension de l'exercice du droit d'interpellation.

La responsabilité ministérielle ne figurait pas dans ce programme ; elle se trouvait néanmoins implicitement indiquée dans le message quand il mettait au nombre des garanties assurées au pays la présence de *tous* les ministres aux Chambres et la *délibération en conseil* des affaires de l'Etat. Le message annonçait, enfin, que le gouvernement étudierait aussi les questions qui intéressent les attributions du Sénat.

Evidemment, il ne s'agissait plus de demi-mesures; on avait en perspective une révision sérieuse de la Constitution. Néanmoins, les hommes dont les opinions triomphaient ne s'associèrent pas à l'enthousiasme bruyant que témoignèrent les débris de l'ancienne majorité : on remarqua la froi-

deur avec laquelle ils accueillirent le message impérial. Ils n'en dissimulèrent pas la cause. Le message avait été apporté par M. Rouher, et le bruit était fort accrédité que le ministre d'Etat demeurait à son poste, tandis que ses collègues se retiraient, et qu'il était chargé de composer un cabinet. Les députés libéraux considéraient la retraite du ministre d'Etat comme indispensable pour donner aux réformes leur véritable caractère et pour rassurer l'opinion publique; son maintien au pouvoir détruisait toute confiance et faisait appréhender le renouvellement de ce qui s'était passé après le 19 janvier. Les 116 tinrent donc une réunion générale le soir, et ils décidèrent d'ajourner leur interpellation, mais de la maintenir jusqu'à ce qu'il eût été donné suite au message impérial.

Le lendemain, le *Journal officiel* publiait deux décrets, l'un qui convoquait le Sénat pour le 2 août, l'autre qui prorogeait le Corps législatif. Une note annonçait, suivant la formule consacrée,

que la démission de tous les ministres était acceptée et qu'en attendant leur remplacement, ils continueraient à expédier les affaires de leurs départements respectifs. La retraite de M. Rouher était définitive.

Cette retraite collective du ministère était un fait considérable. C'était la première fois depuis 1852 qu'un ministère se retirait tout entier. Devant qui M. Rouher et ses collègues se retiraient-ils? Devant une manifestation du corps électoral, suivie d'une manifestation correspondante de la Chambre. Voici donc un ministère qui tombait parce qu'il ne trouvait plus ni dans le corps électoral ni dans la Chambre un point d'appui suffisant. N'était-ce pas la responsabilité ministérielle dans sa pratique la plus rigoureuse? Il était impossible d'admettre que ce fait pût demeurer isolé et ne pas devenir la règle de conduite de tous les ministères qui seraient constitués désormais. Pouvait-on supposer qu'un ministère contre lequel un refus de confiance serait exprimé sous la forme

d'un ordre du jour motivé, oserait essayer de se maintenir au pouvoir malgré cette manifestation du Corps législatif? La responsabilité des ministres devant la Chambre avait beau n'être pas formulée explicitement dans le message, la conquête du droit était complète.

Sur tous les autres points, le message donnait aux 116 pleine satisfaction; il résolvait dans le sens le plus libéral toutes les questions qui avaient été soulevées à l'occasion de l'interpellation.

L'Empereur avait pris le seul parti sage et le seul digne de lui. Il a toujours fait profession de régler sa conduite sur les vœux du pays et de vouloir marcher d'accord avec l'opinion publique. Les aspirations de la nation ne pouvaient être douteuses après le résultat des élections générales ; elles avaient trouvé leur expression fidèle dans l'interpellation des 116 ; l'Empereur pour être conséquent avec lui-même, ne pouvait refuser les réformes qui étaient réclamées. Il s'était

fait, à juste raison, un titre d'honneur d'avoir, le 25 novembre 1860 et le 19 janvier 1867, devancé les vœux du pays et d'être allé au-devant de désirs qui ne se formulaient pas encore. Comment aurait-il pu résister quand l'opinion publique parlait si clairement et quand ses vœux trouvaient dans le Corps législatif une expression légale? Après avoir promis des réformes, il venait, par une nouvelle déférence pour l'opinion, d'avancer la réalisation de ses promesses. On ne saurait trop louer chez un prince qui a exercé le pouvoir absolu et qui s'en est volontairement dessaisi, cette étude vigilante et attentive des moindres mouvements de l'opinion et ce noble souci de n'être jamais en retard sur les aspirations du pays.

IX

LE SÉNATUS-CONSULTE

La crise ministérielle ne se dénoua que le 17 juillet. Aucun membre du centre gauche ne voulut entrer isolément dans le ministère, où l'on aurait désiré avoir des représentants de toutes les nuances de la majorité. MM. de La Valette, Baroche, Vuitry et Duruy, sortirent définitivement du cabinet. M. Rouher fut appelé à la présidence du Sénat et le ministère d'Etat fut supprimé pour mieux marquer que le système de la représentation du gouvernement par procureur avait

pris fin, et que c'était le gouvernement tout entier qui allait venir au sein des Chambres. Les nouveaux ministres furent MM. de Chasseloup-Laubat, le prince de la Tour d'Auvergne, Duvergier, Bourbeau et Alfred Leroux. La modification ministérielle était considérable.

Les nouveaux conseillers de l'Empereur s'occupèrent activement de préparer le projet dont le Sénat devait être saisi le 2 août. Les présidents des deux Chambres furent fréquemment appelés à prendre part à leurs délibérations. La tâche était considérable, et il fallait qu'elle fût terminée à jour fixe, dans un délai très-court ; un premier examen l'a diminuée en faisant écarter plusieurs des questions les plus importantes qui avaient été soulevées : la détermination de ne pas recourir à un plébiscite excluait des délibérations tous les changements qui n'auraient pu s'accomplir que par cette voie. La commission écarta encore toutes les questions qui avaient rapport à l'organisation des pouvoirs publics, et

particulièrement du Sénat, quoique ce dernier point fût indiqué dans le message du 12 juillet comme devant faire l'objet d'une étude de la part du gouvernement. Modifier les attributions du Sénat et son rôle dans l'ensemble des institutions, toucher à sa composition, c'était soulever des questions délicates qui pouvaient conduire à un remaniement complet de la Constitution, et qui n'avaient aucun caractère d'urgence. Cette étude fut donc ajournée; il fut décidé qu'on se bornerait à étendre au Sénat les facultés accordées au Corps législatif, de façon qu'il ne se trouvât pas dans une sorte d'infériorité vis-à-vis de la Chambre élective. C'est ainsi que la publicité des séances du Sénat et le droit pour cette assemblée de faire son règlement intérieur et de formuler des ordres du jour motivés découlèrent des concessions faites au Corps législatif. Une seule addition fut faite au pouvoir du Sénat : le véto qu'il exerçait sur les lois qui n'étaient pas conformes à la Constitution ou qui étaient contraires

aux grands intérêts sociaux fut généralisé et devint applicable à toutes les lois.

Le travail principal consista donc à développer les cinq points indiqués dans le message du 12 juillet, à donner à chacun d'eux la forme rigoureuse et précise d'un article de loi, à effacer de la Constitution les dispositions contraires à celles qu'on y introduisait et à coordonner les articles anciens et nouveaux. On doit reconnaître que dans ce travail les ministres s'inspirèrent des sentiments les plus libéraux et qu'ils n'hésitèrent pas à donner à chacune des concessions faites dans le message impérial l'interprétation la plus large. C'est ainsi que le droit d'interpellation, consacré dans les termes les plus formels, ut affranchi de toute entrave et devint illimité.

Deux points arrêtèrent quelque temps les ministres et furent controversés : c'était le droit d'initiative et la responsabilité des ministres. Fallait-il écrire dans la Constitution que le Corps législatif possédait l'initiative des lois. Il n'en était

pas fait mention dans le message ; mais pour qui allait au fond des choses, ce droit découlait nécessairement des prérogatives concédées à la Chambre. Lorsqu'à la suite d'une discussion et pour obtenir un vote, le gouvernement avait dû prendre, comme on l'avait vu plusieurs fois, l'engagement de présenter une loi ou de modifier la législation existante, n'y avait-il pas eu là une initiative indirecte du Corps législatif. L'exercice complet du droit d'interpellation allait rendre cette initiative directe. Rien n'empêcherait désormais la Chambre de se saisir d'une question par voie d'interpellation et de clôre le début par un ordre du jour motivé qui réclamerait la présentation d'une loi et en spécifierait les dispositions principales. Quelle différence y aurait-il entre le vote 'un semblable ordre du jour ou le vote direct d'une proposition? Quel ministère, après avoir accepté cet ordre du jour ou l'avoir vu voter malgré ses efforts, pourrait se dispenser de donner satisfaction au Corps législatif par la présen-

tation de la loi demandée? N'y aurait-il pas quelque mauvaise grâce ou quelque puérilité à refuser au Corps législatif la faculté de faire directement et ouvertement ce qu'on ne pouvait l'empêcher de faire, à tout instant, en usant d'un détour? Les ministres pensèrent avec raison qu'il valait mieux accepter loyalement les conséquences des concessions accordées, et ne pas chicaner sur des droits dont l'exercice était assuré : ils reconnurent donc expressément au Corps législatif l'initiative des lois, et ce devint même le premier article du projet de sénatus-consulte.

Ce fut dans le même esprit libéral qu'ils envisagèrent la question de la responsabilité ministérielle. La retraite de M. Rouher et de quatre de ses collègues a été une première application pratique du principe de la responsabilité. Le Corps législatif n'avait-il pas désormais le droit d'introduire dans un ordre du jour motivé la censure d'un acte du gouvernement ou même un refus de confiance. Est-il admissible qu'un ministre qui

serait l'objet d'un vote de blâme puisse demeurer un jour de plus dans le conseil du souverain? N'est-ce donc pas là la réalité de la responsabilité ministérielle? N'est-ce pas ainsi qu'elle se pratique depuis deux siècles en Angleterre, où elle ne repose sur aucun texte de loi et sur aucune formule constitutionnelle? N'a-t-on pas vu, il y a quelques années, un des ministres actuels de la reine Victoria, M. Stansfeld, se retirer du dernier ministère de lord Palmerston, parce qu'une résolution de censure, analogue à nos ordres du jour motivés, n'avait été repoussée qu'à une majorité de cinq voix.

Il ne pouvait donc y avoir de doute ni sur l'introduction de la responsabilité ministérielle parmi les règles de notre droit politique ni sur le mode de son application, puisque le Corps législatif, outre le moyen de formuler un blâme, a encore le moyen de donner à ce blâme une sanction efficace par le refus des crédits. La Chambre ne serait plus contrainte de rejeter une section toute

entière puisque le budget sera désormais voté par chapitre : il lui suffirait de rejeter le traitement du ministre qui ne se serait pas retiré devant un ordre du jour motivé. On pensa donc qu'il suffisait d'inscrire dans la constitution le principe de la responsabilité des ministres, et que tout le reste suivrait par voie de conséquence, sans avoir besoin d'être exprimé. On ne pouvait aller plus loin: définir cette responsabilité, en spécifier l'étendue, et déterminer le mode de son application, sans se heurter à la nécessité d'un plébiscite.

Des esprits subtils veulent à toute force qu'il existe un antagonisme entre la responsabilité du souverain et celle de ses ministres, comme si ces deux responsabilités étaient exclusives l'une de l'autre, et ne pouvaient se cumuler. Ils voudraient écrire dans la Constitution l'irresponsabilité du prince, comme si cette irresponsabilité, inscrite dans les Chartes de 1815 et de 1830, avait préservé deux monarques de l'exil. L'expérience prouve, au contraire, qu'en dépit de tous les

textes législatifs, les deux responsabilités coexistent dans la pratique; celle du souverain commence le jour où il ne veut pas laisser appliquer la responsabilité de ses ministres et où il engage un conflit qu'il ne tient qu'à lui d'éviter. Aucune disposition législative ne saurait le soustraire aux conséquences d'une telle conduite. Les souverains qui cherchent dans le succès d'un coup d'Etat la satisfaction de faire prévaloir leur volonté doivent accepter l'autre alternative de cette périlleuse entreprise : la perte de leur couronne.

L'irresponsabilité des monarques est donc une pure fiction, et l'Empereur a raison de la repousser. Il puise dans sa responsabilité personnelle le droit de faire appel au peuple, droit précieux, puisqu'il autorise le souverain à soumettre à la décision du suffrage universel tout conflit qui s'élèverait entre les pouvoirs publics, et qu'il assure à la dynastie la faculté de se retremper dans un vote populaire. Remarquons, d'ailleurs, que l'in-

scription de la responsabilité de l'Empereur dans la loi fondamentale n'est plus guère qu'un hommage rendu à la souveraineté du peuple, puisqu'elle ne pourrait être mise en pratique qu'au prix d'une révolution. Lorsqu'elle fut inscrite dans la Constitution de 1852, elle avait une sanction, puisque le président le la République devait se soumettre, tous les dix ans, à une réélection. Le peuple, en lui refusant ses suffrages, pouvait mettre fin à ses pouvoirs. Il n'en est plus ainsi. Comment faire application de la responsabilité à un souverain héréditaire autrement que par une dépossession, c'est-à-dire par l'emploi de la force?

Il y a donc là, pour les casuistes politiques, une source inépuisable de controverses oiseuses. Pour les esprits pratiques et sensés, l'unique question est de savoir quelle est l'étendue des droits de la représentation nationale. Sans s'arrêter à aucune formule, ils se demanderont si le Corps législatif a toute facilité pour exprimer sa volonté,

et s'il a toute liberté de donner pour sanction à cette expression de sa volonté le refus des crédits et le rejet des lois de finances. Ces deux points acquis, ils estiment que tout le reste vient par surcroît, et ils pensent avec la commission ministérielle que rien ne manque au Corps législatif pour exercer sur les affaires publiques une autorité égale à celle des Parlements des nations les plus libres.

Quant à cette homogénéité ministérielle, résultant de l'accord des vues et des sentiments dont M. Rouher reconnaissait la nécessité il y a quelques mois, et qu'il proclamait une des conditions essentielles du bon fonctionnement du gouvernement, elle ne saurait être moins indispensable sous le régime qui va être inauguré. On est fondé à se demander si cette homogénéité peut exister sérieusement en dehors de la solidarité qui en fait la force et qui en est en quelque sorte la sanction. Pour se rendre compte de la façon dont le gouvernement a résolu cette question et des change-

ments introduits sur ce point dans la Constitution, il faut se reporter à l'ancien article 13, qui est abrogé. Deux des quatre dispositions de ce article passent dans le sénatus-consulte ; ce sont : celle qui établit la dépendance des ministres vis-à-vis de l'Empereur, et celle qui attribue exclusivement au Sénat le droit de les mettre en accusation. Deux dispositions disparaissent ; ce sont celles qui sont ainsi conçues :

Les ministres ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement.

Il n'y a point de solidarité entre eux.

Ces dispositions font place à la suivante, dont on a déjà fait remarquer la généralité : « Les ministres sont responsables. » La Constitution refusait d'admettre aucune solidarité entre les ministres ; cette interdiction a disparu. La Constitution limitait la responsabilité des ministres ; le sénatus-consulte la rend indéfinie. De ce rapprochement il résulte clairement qu'il y aura ou

qu'il n'y aura pas solidarité entre les ministres, suivant les actes auxquels leur responsabilité s'appliquera et suivant l'appréciation que les ministres eux-mêmes feront de leur situation.

En même temps qu'ils effaçaient l'interdiction relative à la solidarité, les rédacteurs du sénatus-consulte ont eu soin d'y écrire expressément que les ministres délibèrent en commun. Il en résulte manifestement qu'une mesure délibérée en conseil et acceptée par tous les ministres engagera la responsabilité de tous au même degré, et si elle vient à être blâmée par le Corps législatif, ce blâme devra entraîner la retraite de tous les ministres. Dans ce cas, il y aura solidarité. Un tarif annexé à un traité de commerce est-il repoussé par la Chambre, une dépêche du ministre des affaires étrangères, une circulaire du ministre de l'intérieur, sont-elles censurées par un ordre du jour motivé, le ministre auteur de l'acte ou du document qui a été l'objet du blâme doit nécessairement se retirer, mais rien n'oblige ses col-

lègues à le suivre dans sa retraite s'ils ne croient pas devoir faire cause commune avec lui et revendiquer une part de la responsabilité qu'il a encourue. Dans ce cas, il n'y a point solidarité; il n'y a lieu qu'à une application isolée de la responsabilité ministérielle. N'est-ce pas précisément ainsi que les choses se passaient de 1815 à 1848, sous le régime parlementaire? N'est-ce pas ainsi que les choses se passent en Angleterre, en Belgique, partout, en un mot, où la responsabilité ministérielle est mise en pratique? Sur ce point encore, les rédacteurs du sénatus-consulte ont satisfait aux demandes de l'opinion libérale.

Le projet de sénatus-consulte, soumis au Sénat avec un exposé des motifs, dans la séance du 2 août, n'a reçu de la commission chargée de l'examiner que des modifications insignifiantes. Il comprend douze articles qui peuvent se résumer ainsi: le Corps législatif partageant avec l'Empereur l'initiative des lois et investi du droit absolu et souverain d'amendement; les ministres

devenus responsables, pouvant être membres de l'une ou de l'autre Chambre, et délibérant en conseil; le Corps législatif maître de son règlement et élisant son bureau; chaque membre des edux Chambres en possession du droit illimité d'interpeller le gouvernement et de proposer des ordres du jour motivés; le budget, enfin, discuté par chapitres et articles, voté par chapitres, et fournissant à la représentation nationale le moyen de donner une sanction à chacune de ses volontés.

Il est impossible de méconnaître l'étendue et la portée de ces réformes. Elles établissent en France le régime représentatif dans toute sa plénitude. Comment réaliser jamais le gouvernement du pays par le pays, s'il ne devient pas une vérité avec une Chambre issue du suffrage universel, discutant et votant en toute liberté, réglant souverainement et en détail toutes les dépenses publiques, accordant ou refusant tous les crédits, pouvant à chaque instant demander compte aux ministres de tous leurs actes, formuler une opinion

sur leur politique, et les contraindre à la retraite par le refus du budget ? Quelle assemblée au monde a plus de pouvoirs et plus de moyens de faire prévaloir sa volonté ?

Si tel est le régime qui va résulter pour la France de l'adoption du sénatus-consulte, qu'est devenue la Constitution de 1852 ?

Cette Constitution proclame la souveraineté du peuple, mais pour en déléguer immédiatement l'exercice à l'Empereur. Elle considère, en effet, la représentation nationale comme divisée en deux branches, issues toutes deux du suffrage universel: l'une, l'Empereur, réunissant tous les pouvoirs parce qu'il concentre toute l'initiative, toute l'action, tout le gouvernement; l'autre, le Corps législatif, exclu de toute initiative, de toute part à la conduite des affaires, recevant de l'Empereur jusqu'aux règles de ses délibérations, réduit au vote de l'impôt, à l'adoption des lois et à la sanction rétrospective des actes du gouvernement.

Aujourd'hui le partage est plus égal, et l'avan-

tage serait plutôt du côté du Corps législatif. Cette assemblée est devenue complétement indépendante du pouvoir exécutif: elle se régit et se gouverne elle-même : elle possède l'initiative concurremment avec l'Empereur, il dépend d'elle de participer à la direction de la politique et à l'administration des affaires : le dernier mot lui appartient sur toute question, à la seule condition de vouloir.

La Constitution de 1852 dit que l'Empereur gouverne au moyen des ministres, du conseil d'Etat, du Sénat et du Corps législatif. On pourrait presque dire aujourd'hui que le Corps législatif gouverne au moyen de l'Empereur. Les deux pouvoirs sont dans une dépendance réciproque qui leur impose l'accord et la bonne harmonie; en réalité, c'est le pays qui gouverne au moyen de l'un et de l'autre.

Le conseil d'Etat, si étroitement associé par la Constitution de 1852 à l'action du pouvoir exécutif, et investi d'un contrôle si étendu et si effi-

cace sur le Corps législatif, perd nécessairement toutes ces prérogatives. L'exercice en est inconciliable avec le droit d'initiative reconnu à la Chambre. D'autre part, la reconnaissance de la responsabilité ministérielle n'est pas moins incompatible avec le contrôle qu'il pouvait conserver sur l'administration. Dépouillé de tous les droits qui faisaient l'importance de son rôle, et privé de tout moyen d'action, le conseil d'Etat cesse d'être un des grands pouvoirs de l'État, pour n'être plus qu'un tribunal administratif et une commission consultative.

Le Sénat, pourvu de prérogatives considérables, mais d'une application rare et difficile, n'est amené à user de ses droits que par l'initiative du Corps législatif : il vise à se modeler sur la Chambre élective et son ambition est d'en partager le pouvoir.

Les ministres que la Constitution de 1852 soustrayait si soigneusement au contrôle et presqu'à la connaissance de la représentation nationale;

à qui elle interdisait tout rapport direct avec le Corps législatif, seront en communication constante avec lui; ils en pourront faire partie, ils lui rendront des comptes et ils seront passibles de sa censure, parce qu'ils ne sont plus les instruments du prince: ils sont les serviteurs du pays.

C'est le régime autoritaire qui fait place au régime représentatif. Au gouvernement d'un seul succède le gouvernement de tous.

La Constitution de 1852 a pris fin: la Constitution de 1869 commence.

X

LES QUESTIONS PENDANTES.

Le sénatus-consulte est loin de résoudre toutes les questions dont l'examen et la décision s'imposent aux pouvoirs publics. Nous ne parlons pas seulement de celles qui sont du domaine de la loi, telles que la réforme de la législation électorale, et la fixation des circonscriptions par le Corps législatif lui-même ; mais des questions plus graves, qui touchent à l'ensemble de notre organisation politique et aux rapports mutuels des pouvoirs de l'Etat. Le gouvernement a ajourné ces questions, mais il faudra tôt au tard les aborder

et les trancher, et comme elles ne peuvent manquer d'être soulevées dans la discussion qui se prépare, il n'est pas inopportun d'en dire quelques mots.

La plus importante de toutes, celle qu'on peut appeler le nœud du problème constitutionnel, naît de l'œuvre même que le sénatus-consulte accomplit; cette œuvre est, en dernière analyse, l'attribution au Corps législatif de tous les pouvoirs qu'ont exercés en France et qu'exercent dans les pays les plus libres les assemblées parlementaires. Il n'est aucun de ces pouvoirs que le Corps législatif ne possède désormais dans toute sa plénitude, et avec une autorité plus grande, puisqu'il est la seule assemblée européenne qui émane directement du suffrage universel. Ailleurs, on peut essayer d'établir une distinction entre le Parlement et la nation; en France, le Corps législatif peut se croire et se dire la nation elle-même, puisqu'il en est l'émanation directe et qu'il en représente tous les éléments. Il est

impossible de ne pas remarquer que ces pouvoirs presque illimités sont conférés au Corps législatif sans qu'il existe en France un seul de ces contre-poids que rencontre ailleurs l'action des assemblées électives. Le Sénat, par une sorte de veto suspensif, peut ajourner ou arrêter la promulgation d'une loi mal faite; mais ce ne sont pas les erreurs de législation, aisément réparables, qui peuvent avoir une action décisive sur les destinées du pays. Quels moyens les autres pouvoirs ont-ils d'empêcher le Corps législatif de s'emparer de toute la direction et même de toute l'action politique? Le souverain n'a plus contre la Chambre élective d'autre défense légale que l'appel au peuple, ressource extrême et presque révolutionnaire: et comment en pourrait-il user sans le concours de ministres dévoués. Or, une Chambre, entraînée par la passion ou la peur, peut par la mise en pratique de la responsabilité ministérielle et le vote des lois de finances, faire entrer dans les conseils du souverain des ministres de son propre choix, et

disposant par eux de toutes les forces et de toutes les ressources de notre centralisation administrative, faire peser sur le pays le pire des despotismes, celui d'une assemblée irresponsable. La France a connu ce despotisme, et c'est la page la plus lugubre de son histoire.

La prévoyance et les leçons du passé ne commandent-elles pas de protéger le Corps législatif contre ses propres entraînements et la nation contre le retour d'une domination tyrannique? Quelle limite efficace mettre à l'autorité de ceux qui prétendent parler au nom de la nation; quelle barrière suffisante élever contre leur omnipotence? La science politique n'a point encore imaginé d'autre contre-poids que d'opposer à une assemblée l'action d'une autre assemblée. On est donc invinciblement ramené à la dualité du pouvoir législatif. M. Rouher, avec une sagacité à laquelle on doit rendre hommage, avait aperçu et indiqué toutes ces conséquence du retablissement de la responsabilité ministérielle, lorsqu'il disait au

Corps législatif en combattant l'amendement des Quarante-cinq :

> Ce n'est pas tout, le jour où vous aurez fait un gouvernement parlementaire, vous ne pourrez rester avec eux un pouvoir législatif unique ; il faudra modifier le Sénat, il faudra en faire une Chambre des Pairs nouvelle. (Marques d'assentiment). En face de ce pouvoir irresponsable, étranger au gouvernement, en face de ce pouvoir ministériel effacé, subordonné, vous serez bien obligés de modifier le Sénat, vous serez bien obligés de ne pas conserver cette Chambre, comme pouvoir législatif unique, sous peine de la voir devenir omnipotente, sous peine de la voir devenir une Convention.

Comment établir dans notre pays la dualité du pouvoir législatif. Recourra-t-on à l'expédient quelquefois proposé de diviser par la voie du sort la Chambre élective en deux branches égales, délibérant séparément, et dont l'adhésion serait également obligatoire ? Les inconvénients pratiques de ce système sont trop évidents pour qu'il soit nécessaire d'y insister. Ira-t-on, compliquant nos institutions d'un rouage de plus, créer de toutes pièces une seconde Chambre ? Quelles bases adoptera-t-on pour sa composition, et quelle

origine pourrait-on lui donner pour qu'elle soit égale en autorité comme en pouvoirs au Corps législatif actuel sans en être la contre-épreuve? Si ces expédients sont impraticables, on est ramené à faire du Sénat le contre-poids du Corps législatif, en le transformant en une seconde Chambre, et en lui faisant partager tous les droits de la Chambre élective, comme le demandaient en 1867, MM. Charles Dupin, Hubert-Delisle et Boinvillers.

§

Rappelons qu'aux débuts de la Constitution, le Sénat ne participait en rien à l'action législative; il pouvait annuler une loi contraire à la morale, à la Constitution ou à la sûreté du territoire; mais il n'avait le droit de modifier en aucune façon les lois qu'il examinait au seul point de vue de leur conformité avec la Constitution. Depuis 1867, le Sénat peut discuter les lois en elles-mêmes et

provoquer une nouvelle délibération du Corps législatif. Il s'agirait donc maintenant de lui donner le droit de discuter les lois dans leurs détails, de l'autoriser à les amender, et en un mot de l'associer à la puissance législative dans toute son étendue. Cela peut sembler d'autant plus indispensable que le Corps législatif va être investi d'une initiative sans limite, que le contrôle du conseil d'Etat va disparaître et que rien n'empêchera la Chambre élective de bouleverser toute l'économie des projets officiels.

Mais un obstacle presque insurmontable s'oppose à ce que le Sénat soit admis au partage de la puissance législative. Cet obstacle réside dans son pouvoir constituant. Est-il possible qu'il y ait deux Chambres concourant dans la même mesure à la confection des lois, que l'une d'elles ait le pouvoir de modifier à elle seule, la Constitution, c'est-à-dire la loi des lois, et que l'autre n'ait aucune part à ce pouvoir? Le Sénat se tenant à l'écart du travail législatif, n'intervenant

qu'à de rares intervalles et par une procédure solennelle pour remanier la loi fondamentale, n'a rien qui choque l'esprit; mais on se ferait malaisément à l'idée d'une assemblée qui serait obligée de se mettre d'accord avec le Corps législatif pour modifier la loi la moins importante, et qui pourrait, le lendemain, se transformer en pouvoir constituant et régler à nouveau ses rapports avec la Chambre élective. Il y a donc une incompatibilité évidente entre le rôle d'une assemblée souveraine, dont les décisions s'imposent à tous les pouvoirs publics, et celui d'une seconde Chambre obligée de compter avec une autre assemblée investie d'une autorité égale à la sienne. M. Baroche avait déjà fait ressortir cette incompatibilité, en défendant le sénatus-consulte de 1867.

Il semble donc que, pour se transformer en une seconde Chambre législative, le Sénat doive nécessairement renoncer à son pouvoir constituant. Un certain nombre de sénateurs sont prêts à ce sacrifice, et n'hésitent pas à le proposer;

mais à qui passerait ce pouvoir constituant dont le maintien est nécessaire avec une Constitution que son auteur a déclarée perfectible, et qui ne semble pas arrivée au terme des modifications qu'elle peut recevoir? Faudrait-il superposer aux deux Chambres un corps spécial ou recourir à quelque combinaison nouvelle? Ne pourrait-on disposer que lorsque le souverain jugera nécessaire d'apporter quelques modifications à la Constitution, le Sénat, le Corps législatif et le Conseil d'Etat désigneront chacun, au scrutin secret, neuf de leurs membres pour composer une commission constituante, et que l'œuvre de cette commission, après avoir reçu l'approbation du souverain, devra obtenir l'adhésion des trois-quarts des Conseils généraux, comme un amendement à la Constitution des Etats-Unis doit être ratifié par les trois quarts des législatures d'Etat.

M. de Persigny, qui pense, comme M. Baroche, que le Sénat aurait tort de déposer son pouvoir constituant, paraît avoir élevé une

autre objection contre la transformation du Sénat en Chambre législative. Il appréhende que cette transformation ne soit une source de conflits dans lesquels le Sénat succombera toujours ; et il estime que sa considération et son prestige en seront amoindris. Il semble qu'on ne doive pas redouter à ce point un conflit : l'opposition des vues ne conduit pas nécessairement à une collision. Si le Sénat ne devait et ne pouvait avoir jamais d'autre opinion que celle du Corps législatif, il serait superflu de l'associer à la confection des lois. C'est pour que les lois soient examinées à tous les points de vue, pour que toutes les objections puissent se produire, et pour que des décisions imprudentes ou hâtives ne puissent porter leurs fruits, que, dans les pays constitutionnels, on a toujours souhaité que les lois fussent soumises à une révision attentive. Il n'est pas démontré que, lorsqu'une divergence de vues se produira, l'avis du Corps législatif doive nécessairement prévaloir. C'est le pays qui peut seul

réclamer le dernier mot, et c'est sa volonté qui devra l'emporter, quelle que soit celle des deux Chambres qui en aura été la plus fidèle expression. C'est ici que le pouvoir exécutif interviendra utilement, dans toute la grandeur de son rôle, pour assurer la victoire du Corps législatif, s'il le croit l'interprète du sentiment public, ou pour le renvoyer devant le suffrage universel, s'il croit que cette assemblée s'est méprise sur les dispositions du pays. Un conflit n'offre de périls que lorsqu'il n'existe pas un arbitre en droit d'intervenir et capable de faire respecter sa décision. Or, l'arbitre existe : c'est le suffrage universel. Si le pays, consulté, renvoie les mêmes députés au palais Bourbon, le Sénat devra s'incliner devant ce jugement souverain ; si le pays désapprouve la conduite ou les vues du Corps législatif, il nommera d'autres députés, et le Sénat aura gain de cause. Tous les conflits s'effaceront ainsi devant l'arrêt sans appel de la nation elle-même. Seulement, le souverain devra

recourir au droit dont il n'a pas usé jusqu'ici de dissoudre le Corps législatif ; mais quelque inconvénient qui en puisse résulter, l'exercice de ce droit deviendra de plus en plus fréquent, à mesure que le Corps législatif prendra une part plus grande à la direction des affaires.

Il est une autre objection plus grave que l'appréhension des conflits; c'est l'impossibilité de conserver au Sénat, devenu Chambre législative, son mode de recrutement actuel. S'il est un fait consacré par l'expérience, c'est l'infériorité fatale d'une Chambre nommée vis-à-vis d'une Chambre élue. L'hérédité dont la pairie était investie sous la Restauration ne suffisait pas à rétablir la balance entre les deux Chambres, et sous le gouvernement de Juillet l'équilibre fut définitivement rompu. On ne peut donc songer à faire au Sénat, dépouillé du pouvoir constituant, la situation effacée de l'ancienne pairie. L'inégalité serait plus flagrante en face d'une Chambre issue du suffrage universel.

Le Sénat a sur la pairie du gouvernement de Juillet cette supériorité que le nombre de ses membres est limité, et qu'il n'est pas au pouvoir du souverain de déplacer la majorité au moyen d'un certain nombre de nominations. Le souverain n'aurait aucun moyen de faire fléchir la résistance du Sénat, si un antagonisme se produisait entre cette assemblée et les ministres. Ajoutons encore que la présence d'un certain nombre de membres qui sont sénateurs de droit, introduit dans cette assemblée un élément d'une indépendance absolue. Néanmoins, si l'on veut donner au Sénat une influence égale à celle du Corps législatif, il faudra faire dériver ses pouvoirs de la même source, c'est-à-dire de l'élection, ou, tout au moins, d'une combinaison de l'élection avec la nomination directe, tout en conservant la limitation du nombre des sénateurs.

Demander au suffrage universel d'élire les sénateurs comme il élit les députés, ce serait avoir deux Chambres semblables, ou la même Chambre

en deux parties. On n'atteindrait pas le but qu'on doit se proposer. Il faut conserver l'election, mais en lui donnant une base différente, afin de fournir à tous les éléments dont le pays se compose le moyen d'exercer leur part d'influence légitime. L'élection des députés a pour base le chiffre de la population : celle des sénateurs devrait avoir pour base le territoire. Les députés sont élus directement, le Sénat pourrait procéder d'une élection à deux degrés. On pourrait donc demander à chaque département d'élire un sénateur, ou faire nommer dans chaque département des électeurs primaires chargés d'élire les sénateurs; ou, enfin, si l'on voulait ne pas multiplier outre mesure les élections, qui imposent aux populations rurales des dérangements et des pertes de temps dont elles se plaignent, on pourrait demander aux Conseils généraux d'élire les sénateurs. Les conseils généraux possèdent en province une autorité morale et un prestige incontestables : il serait impossible d'imaginer un Corps électoral plus éclairé,

plus indépendant et entouré d'une plus grande considération.

On pourrait rendre le Sénat complétement électif comme en Belgique, en demandant à chaque Conseil général d'élire deux sénateurs pour six ou huit années; mais si l'on voulait ne pas s'écarter, d'une façon trop absolue, du mode de recrutement actuel, et conserver une part d'influence au souverain, il faudrait demander un sénateur à chaque département. A ces quatre-vingt-neuf sénateurs élus pour un certain nombre d'années et se renouvelant par moitié, viendraient s'ajouter, comme sénateurs de droit, les cardinaux et les maréchaux, qui conserveraient le privilége légitime dont ils sont investis. Cinquante sénateurs à vie seraient laissés au choix du prince, qui devrait les prendre dans des catégories rigoureusement déterminées, afin que l'illustration du talent ou des services les mît sur un pied d'égalité avec leurs collègues élus. Ils représenteraient dans le Sénat le génie et la gloire de la France.

Le Sénat, dans ce système, aurait donc une double origine : l'élection basée sur le territoire, et la désignation fondée sur l'illustration personnelle et les services publics. On peut croire qu'il puiserait dans cette double origine et dans la limitation rigoureuse du nombre de ses membres, une autorité morale suffisante pour balancer l'influence de la Chambre purement élective. La seule difficulté que rencontrerait l'adoption de ce système serait la nécessité d'attendre que les extinctions ramenassent le nombre des sénateurs au chiffre constitutionnel de cent cinquante.

§

Si l'extension des pouvoirs du Corps législatif fait souhaiter à beaucoup d'esprits une transformation du Sénat, cette transformation entraînerait à son tour un changement dans la composition du Corps législatif. L'introduction d'un élé-

ment électif dans le sein du Sénat augmenterait sensiblement les membres de cette assemblée. Pendant une période assez longue, le nombre des sénateurs se trouverait presque égal à celui des députés. Pour maintenir la proportion établie par la Constitution entre l'effectif des deux Chambres, il y aurait donc lieu d'accroître le nombre des députés.

Il y a longtemps, d'ailleurs, que cette augmentation est reconnue nécessaire. Dans les régions les plus peuplées de la France, le nombre des députés ne diffère pas sensiblement aujourd'hui de ce qu'il était sous les régimes antérieurs à l'Empire : il y a presque un député par chaque arrondissement ; mais dans les régions moins riches, où la population est clairsemée, il faut qu'une circonscription, pour réunir le minimum légal de 35,000 électeurs, embrasse un vaste territoire. Il y a des départements qui n'ont qu'un seul député, et un grand nombre n'en ont que deux pour représenter cinq et six arrondissements.

On sait quels services de toute nature on attend des députés depuis que l'excès de la centralisation a ramené à Paris la décision de toutes les affaires. Les populations d'une notable partie du territoire se plaignent de n'être pas sérieusement représentées : elles estiment que leurs intérêts ne sont pas et ne peuvent être convenablement défendus. Quelles que soient la bonne volonté et l'activité d'un homme, il peut malaisément embrasser toutes les questions qui intéressent plusieurs villes et un territoire étendu. Il ne peut ni concilier les compétitions locales, ni faire face à des exigences contradictoires et également légitimes.

Les députés peuvent trouver une compensation aux ennuis que cette situation leur crée, dans l'accroissement d'importance personnelle qu'ils tirent de leur petit nombre : l'homme qui représente à lui seul un département tout entier, y exerce une suprématie morale incontestable, et, pour peu qu'il ait du crédit, il se vend facilement

le maître de toutes les administrations; mais cette prépotence du mandataire sur les commettants ne peut qu'altérer le caractère de la représentation. La bonne conduite des affaires, l'apaisement des rivalités locales et le contentement des populations importent plus au pays que les satisfactions assurées à quelques amours-propres.

Une considération plus élevée s'impose encore aux esprits réfléchis, c'est la nécessité d'un bon recrutement du Corps législatif. Quelle est la conséquence la plus ordinaire de l'état de choses actuel? C'est que, si honorable que l'on puisse être, si sérieux que soient les titres qu'on peut invoquer, si nombreux que soient les services qu'on a pu rendre autour de soi, on acquiert malaisément assez de notoriété pour familiariser avec son nom les populations de plusieurs arrondissements. De là la nécessité de s'appuyer sur une force étrangère, soit l'influence de l'administration, soit celle des partis. Ce n'est pas une tâche facile que de poser une candidature dans une circonscription

étendue, de s'y faire connaître personnellement, de prendre les mesures indispensables pour y être partout présent par des affiches, des circulaires et des bulletins. Cette entreprise nécessite une dépense d'activité, de temps et d'argent que peu de personnes sont en état ou en humeur de s'imposer. Les candidats deviennent donc rares, et le Corps législatif est exposé à se recruter presque exclusivement dans deux catégories : les démagogues et les hommes d'affaires pour qui la députation est un marchepied et une spéculation. Diminuer l'étendue des circonscriptions en augmentant le nombre des députés, c'est accroître sérieusement les chances des hommes dont la présence est le plus désirable au sein du Corps législatif.

Le remaniement arbitraire des circonscriptions électorales est un des abus qui ont porté l'atteinte la plus sérieuse à la popularité du gouvernement; tout le monde est d'accord qu'il y faut mettre fin et qu'il faut faire régler par la loi une question

qui touche à tant d'intérêts et qui excite, au sein des populations, de si vives susceptibilités. La mobilité des circonscriptions n'est pas le seul inconvénient auquel il faille remédier ; mais il est impossible de méconnaître que l'augmentation du nombre des députés est la voie la plus sûre et peut-être la seule possible pour arriver à une solution satisfaisante.

§

Dans quelle proportion cette augmentation aurait-elle lieu ? La pensée qui s'est présentée la première à tous les esprits a dû être d'attribuer un député à chaque arrondissement. C'est le retour à un état de choses dont le souvenir s'est partout conservé, et c'est le mode le plus simple et le plus sûr de couper court aux compétitions locales. L'arrondissement est une circonscription toute faite, avec laquelle les populations sont fa-

miliarisées de longue main ; mais, si séduisant que soit ce système, il soulève des objections dont il est impossible de ne pas tenir compte.

La première tient à la nécessité de ne pas donner à deux Chambres, qui doivent avoir pour origine commune le suffrage universel, le même mode de recrutement, si l'on veut qu'elles ne soient pas deux épreuves d'une même image, et qu'elles exercent l'une sur l'autre un contrôle efficace. Si l'élection des sénateurs doit avoir un jour pour base le département, c'est-à-dire une circonscription territoriale, il ne faut pas que l'élection des députés ait également pour base une division territoriale, l'arrondissement. Les intérêts territoriaux étant représentés au Sénat, il faudrait s'adresser à un autre élément, il faudrait faire la part du nombre. On est donc ramené à prendre pour base la population.

L'équité, d'ailleurs, le veut ainsi. L'attribution d'un député à chaque arrondissement aurait pour résultat de porter le nombre des députés de 292

à 373. Ce serait une augmentation de 81 députés, ou de 30 p. 100 pour la Chambre entière ; mais cette augmentation serait répartie de la façon la plus inégale et la plus arbitraire. Prenons les cinq départements les plus peuplés et les plus imposés de France, qui sont, dans l'ordre suivant, le Nord, la Seine-Inférieure, le Pas-de-Calais, la Gironde et le Puy-de-Dôme : comment seraient-ils traités ? Le Pas-de-Calais, la Gironde et le Puy-de-Dôme conserveraient exactement le nombre de députés qu'ils ont aujourd'hui ; la Seine-Inférieure perdrait un député ; le Nord en perdrait deux. Le Rhône, non moins maltraité, descendrait de cinq à trois.

Par contre, le département des Hautes-Alpes, qui n'a qu'un seul député, en élirait trois, et celui des Basses-Alpes, encore plus favorisé, passerait d'un à cinq. Ces deux départements, élisant désormais huit députés, pèseraient plus dans la balance politique que le département du Nord dont les seize cent mille habitants nomment aujour-

d'hui neuf députés et n'en éliraient plus que sept. Cependant, il n'est pas un seul arrondissement du Nord qui ne compte plus d'électeurs que l'arrondissement le plus peuplé des Hautes ou des Basses-Alpes n'a d'habitants. Se figure-t-on l'arrondissement de Barcelonnette, avec ses 15,000 habitants, élisant un député, et l'arrondissement de Lille, avec 528,000 habitants et 110,000 électeurs, n'ayant également qu'un seul représentant? En appliquant ces calculs à l'ensemble des départements, on arriverait aisément à démontrer que, dans ce système, un quart de la population électorale de la France élirait les trois quarts de la représentation nationale.

Il faut donc conserver cette sage et équitable disposition de la Constitution actuelle, qui a fait de la population la base de l'élection; mais il faut, en même temps, tenir compte de ces collectivités d'intérêts qui s'appellent les arrondissements. Deux voies s'offrent au législateur : la première consisterait à attribuer un député à cha-

que arrondissement, si faible que puisse être sa population, mais à accorder un second et même un troisième député aux arrondissements dont la population électorale atteindrait des chiffres déterminés. Il serait malaisé, dans ce système, de ne pas porter le nombre des députés de 292 à environ 450, ce qui constituerait une augmentation de 52 p. 100. Ce chiffre n'aurait, cependant, rien d'excessif. La Chambre des députés, sous le régime de Juillet, comptait 459 membres, et la Chambre des communes en compte 658, quoique la population de la Grande-Bretagne soit inférieure d'un sixième à celle de la France.

Si l'on voulait rester dans l'ordre d'idées dont s'est inspiré le législateur de 1852, le second procédé consisterait à abaisser de 35,000 à 25,000 et même à 20,000 le nombre d'électeurs nécessaire pour former un collége. Tout arrondissement qui atteindrait ce chiffre aurait de droit un député : il serait divisé en deux ou trois circonscriptions, s'il avait le double ou le triple de la population

électorale exigée. Tout arrondissement qui n'aurait pas le minimum nécessaire pour former un collége à lui seul, serait joint à l'arrondissement limitrophe, mais en vertu d'une décision législative, et sans qu'aucun arrondissement pût jamais être morcelé. Ce système mettrait fin aux dislocations d'arrondissement, qui sont ce que les populations ressentent le plus vivement, et il n'exigerait pas de porter au delà de 360 le nombre des députés.

Ce n'est un mystère pour personne que les questions qui viennent d'être indiquées ont préoccupé sérieusement le gouvernement. S'il n'a point entrepris de les résoudre, c'est pour ne pas accroître démesurément les difficultés de l'œuvre qui s'accomplit en ce moment. La transformation du Sénat en une seconde Chambre est le changement le plus grave qu'on puisse apporter à notre organisation politique, et une réforme aussi capitale ne saurait être accomplie à la légère. Il importe de l'étudier sous toutes ses faces et de la

mûrir avant de l'entreprendre, et il ne sera pas inutile d'observer quelque temps le fonctionnement du régime qui va résulter du sénatus-consulte : c'est une expérience qui ne peut être qu'instructive. Quant aux modifications à apporter à la composition du Corps législatif, il ne pouvait être question de les réaliser en ce moment, parce qu'elles entraîneraient la dissolution immédiate de la Chambre actuelle, dont la conservation est nécessaire jusqu'après le vote d'une nouvelle loi électorale. Ces questions ne sont pas écartées, ellet sont seulement ajournées après la session prochaine : il est donc utile de s'en préoccuper et de les étudier afin d'en préparer la solution.

§

Supposons ces diverses réformes réalisées ; supposons qu'avec une louable diligence le gouvernement prépare et fasse voter une loi sur les circonscriptions, une loi électorale, une loi

attribuant au jury le jugement des délits de presse, et toutes les autres mesures qui découlent des principes posés dans le sénatus-consulte, sa tâche sera-t-elle accomplie? Non, elle ne fera que commencer. On aura fait la part des pouvoirs publics, il restera à faire la part de la nation.

Ne nous laissons pas abuser par les traditions de l'époque parlementaire. Alors on n'avait à s'occuper que des deux cent mille censitaires qui composaient ce qu'on appelait le pays légal. Cette petite fraction de la nation, dépositaire de tout le pouvoir politique, s'identifiait volontiers avec la Chambre qu'elle avait le privilége d'élire. Les moindres conquêtes de la Chambre élective étaient réputées par e pays légal des conquêtes qui lui étaient propres. Alors, les questions de prérogatives, l'extension ou la méconnaissance des droits des Chambres étaient les questions capitales: celles qui absorbaient l'attention publique. Il n'en est plus ainsi avec le suffrage universel.

Il est très-intéressant pour les membres du

Corps législatif de nommer eux-mêmes leur bureau au lieu de le recevoir de la main du gouvernement. Il est très-important que le droit d'interpellation et le droit d'amendement soient concédés dans toute leur étendue; mais si l'on croit qu'avec des réformes de cette nature on remuera les masses populaires et l'on passionnera le suffrage universel, on va tout droit à un désappointement. Les masses sont étrangères à la philosophie politique, et les réformes qui préoccupent à si juste titre la partie instruite de la nation, les laisseront profondément indifférentes, tant qu'elles n'en verront découler pour elles-mêmes aucune conséquence pratique.

Ce ne sont ni les lois ni les institutions libérales qui ont manqué à la France ; pourquoi sont-elles toujours demeurées stériles? Pourquoi tous les régimes qui se sont succédé dans notre pays, Monarchie légitime, Monarchie parlementaire, République, Empire, ont-ils dévoré si rapidement le capital de popularité sérieuse qu'ils

avaient à leurs débuts? C'est que tous ces régimes ont maintenu soigneusement en France l'organisation la plus despotique qui fut jamais. Œuvre d'un homme de génie, mais d'un esprit absolu, qui ne souffrait ni la contradiction ni la résistance, l'administration française a conservé l'empreinte de son créateur; elle est la plus admirable machine qu'on puisse mettre au service du pouvoir absolu. Les gouvernements que la France a successivement essayés se sont gardés de rien toucher à l'œuvre de Napoléon; la monarchie de Juillet a changé les préfets de la Restauration et la République a changé les préfets du régime de Juillet; mais personne n'a songé à changer les attributions et à restreindre les pouvoirs des préfets. Qu'en résulte-t-il? C'est que l'activité nationale se heurtant toujours à la centralisation, et le pays sentant toujours le joug administratif peser du même poids, la popularité qui accueille tout régime nouveau s'épuise rapidement, et les mêmes plaintes se font entendre, la même désaffec

tion se produit, parce que les griefs sont demeurés les mêmes.

Essayez donc d'exciter l'enthousiasme d'un habitant de nos campagnes pour l'initiative parlementaire et pour le droit d'interpellation : vous vous heurterez à l'indifférence la plus profonde. La gestion des affaires de sa commune, le choix de son maire, la direction des chemins ; voilà les questions qui l'intéressent et pour lesquelles il est prêt à se passionner : c'est sur ce terrain qu'il sent l'absence de la liberté, et qu'il se croit en droit d'accuser le gouvernement de n'avoir tenu aucune de ses promesses.

Ne considérons donc pas les réformes politiques qui vont s'accomplir comme la liberté elle-même, mais comme l'instrument de la liberté. Servons-nous-en pour donner au pays les légitimes satisfactions qu'il attend depuis si longtemps. Restituons aux Municipalités et aux Conseils généraux les droits dont on n'aurait jamais dû les dépouiller. Tout ce qui sera donné aux pouvoirs locaux sera

prélevé non seulement sur le despotisme administratif, mais en même temps sur le domaine de la puissance législative ; et là peut-être se trouvera, pour préserver le pays des abus de l'omnipotence parlementaire, un moyen plus simple et plus sûr que les savantes combinaisons des docteurs politiques.

Une large décentralisation administrative qui mette nos institutions communales et départementales au niveau de celles de la Belgique, de l'Allemagne, de la Russie elle-même ; l'abolition de cet article 75, sans exemple dans la législation d'aucun pays, et qui est la sauvegarde de la tyrannie administrative ; enfin, une loi sur la liberté individuelle, qui nous permette de ne rien envier de l'*habeas corpus* de nos voisins d'Angleterre : voilà les réformes vraiment libérales et vraiment populaires que le suffrage universel saluera avec acclamations et qui fonderont la stabilité des institutions sur la satisfaction de tous les droits et la gratitude de tous les citoyens.

Les réformes politiques qui s'accomplissent en ce moment sont importantes et précieuses, surtout parce qu'elles doivent conduire à ces réformes démocratiques qui profiteront à tous. Ce sera l'œuvre du Corps législatif, qui en devient responsable devant le pays et devant l'histoire. Le souverain a fait noblement sa part de la tâche en se dépouillant d'une partie de ses prérogatives pour investir le Corps législatif de tous les moyens de faire le bien. Aussi, le message du 12 juillet sera une des belles pages de l'histoire de Napoléon III ; il marquera l'une des étapes fécondes par lesquelles la France sera remontée de l'anarchie à la liberté régulière, du désordre de la rue à la pleine et paisible possession d'elle-même. L'histoire, pas plus que la France, n'oubliera le souverain qui s'est fait le guide d'une grande nation dans cette voie pleine de difficultés, et qui, après avoir été le gardien de l'ordre, a voulu aussi être le restaurateur de la liberté.

TABLE DES MATIÈRES

Paris.— Imprimerie de E. Brière, rue Saint-Honoré, 257.

ERRATA

TITRES COURANTS :

Pages 73, 80, 84, 85, 89, 93, au lieu de : le 25 novembre 1867, *lisez* : le 25 novembre 1860.

Pages 97, 100, 104, 105, 108, au lieu de : le 19 janvier 1869, *lisez :* le 19 janvier 1867.


YB 08621
JN 2549
.C8
Cucheval
17245

